دكتور شمران حمادي

مدرس النظم السياسية
في جامعة بغداد
قسم العلوم السياسية

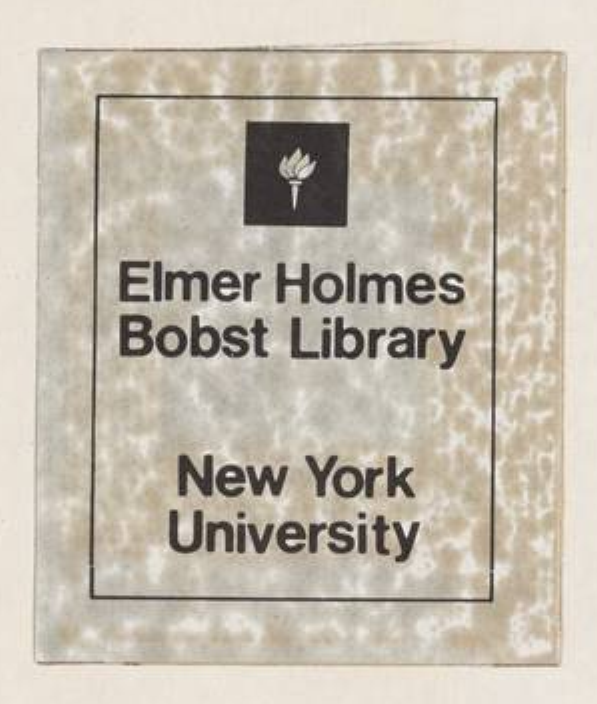
موجز

النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط

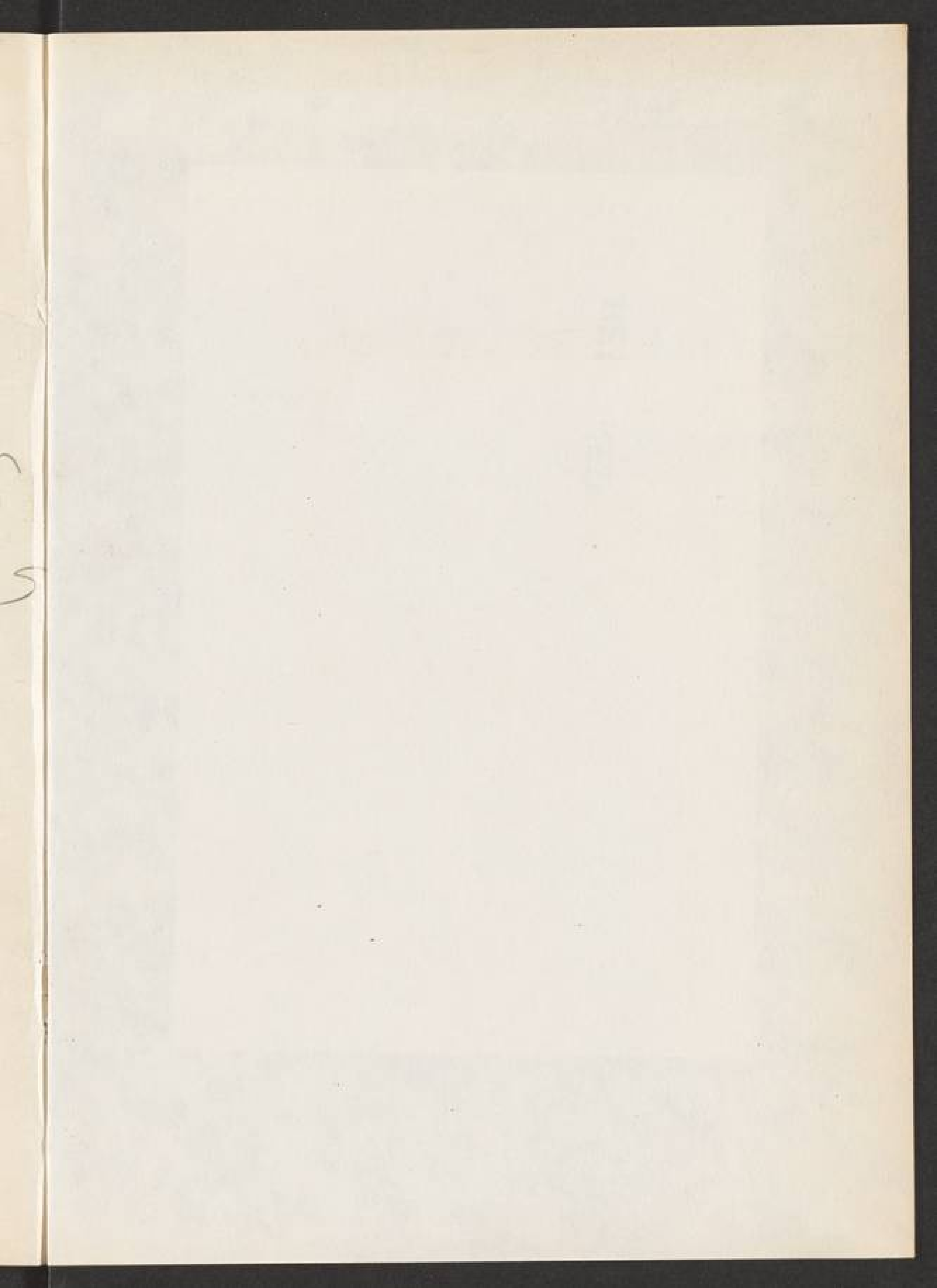
١٩٦٤

شركة الطبع والنشر الاهلية ذ. م. م — بغداد تلفون ٨٣٩٥٩


BOBST LIBRARY
3 1142 02840 7578


Elmer Holmes
Bobst Library
New York
University





دكتور شمران حمادى

مدرس النظم السياسية
في جامعة بغداد
قسم العلوم السياسية

النظم السياسية والدستورية

في الشرق الأوسط

١٩٦٤

شركة الطبع والنشر الاهلية ذ٠ م٠ م – بغداد تلفون ٨٢٩٥٩

المقدمة

لا شك ان لتاريخ الدول والتطورات السياسية التي مرت بها في مختلف الازمان اثراً كبيراً في تحديد درجة تطور شعوبها على سلم المدنية وبالتالي تحديد شكل النظم السياسية والدستورية التي تأخذ بها في الوقت الحاضر . ودول الشرق الاوسط كغيرها من دول العالم مرت في تطورها السياسى الحديث بادوار مختلفة واجتازت مراحل متعددة كان لها أثر كبير في تحديد وضعها السياسي الراهن . ولكون معظم هذه الدول مرت بنفس الادوار واجتازت نفس المراحل السياسية نجد ان أنظمتها واوضاعها السياسية تتشابه الى حد كبير ، فيما عدا بعض الاستثناءات[1] ، حيث لا يزال قسم منها يرزح تحت نير الاستعمار أو يأخذ بالنظم السياسية التي كانت معروفة في العصور القديمة . والسبب في تأخر هذه الدول هو ولا شك الاستعمار الغربي الذي كان ولا يزال يعمل على عزلها عن العالم المتمدن ، وعرقلة مسيرتها للحاق بركب المدنية الحديثة .

ونظراً لعدم استقرار الاوضاع والنظم السياسية في الاقطار التي لا تزال ترزح تحت نير الاستعمار أو التي لا تزال تأخذ لحد الآن بالنظم السياسية المطبقة في العصور القديمة ، ولكونها في اوضاع شاذة نأمل ان تزول في المستقبل القريب ، سنقتصر على دراسة النظم السياسية للدول التي استطاعت ان

---

(١) كانت دول الشرق الاوسط حتى الحرب العالمية الاولى ترزح تحت نير الاستعمار التركي . وبعد انهيار الامبراطورية العثمانية ، اجتازت هذه الدول مرحلة السيطرة الغربية « الانكليزية أو الفرنسية » قبل ان تنال استقلالها الناجز .

تنال استقلالها وتخط لنفسها الطريق الذي يأخذ بيدها نحو التقدم والازدهار •
ولهذا فان الدول التي سنتناول بحث أنظمتها السياسية هي الجمهورية العراقية والجمهورية التركية والجمهورية اللبنانية والجمهورية العربية السورية والجمهورية العربية المتحدة والجمهورية اليمانية والمملكة الاردنية الهاشمية والمملكة الايرانية ودولة الكويت •

ولكون قسم كبير من دول الشرق الاوسط ، كالجمهورية العراقية والجمهورية العربية المتحدة والجمهورية السورية والجمهورية اليمانية بسبب الاحداث والثورات التي قامت فيها مؤخراً والتي أدت الى تغيير نظمها السياسية السابقة ، لا تزال لحد الآن تخضع لنظم سياسية مؤقتة ريثما يتم الانتهاء من وضع دساتيرها الدائمية • ولهذا سنبحث النظم السياسية لدول الشرق الاوسط في قسمين نخصص الاول لدراسة النظم السياسية للدول ذات النظم السياسية الدائمية ونخصص الثاني لدراسة النظم السياسية للدول ذات النظم السياسية المؤقتة •

ومما يلاحظ على الدول التي تأخذ بالنظم السياسية الدائمية انه على الرغم من ان جميعها تأخذ بالنظام البرلماني الا انها تختلف عن بعضها من نواح متعددة • فمن حيث كيفية تولي رئيس الدولة لسلطاته ، أخذ قسم منها بالنظام الملكي بينما يأخذ القسم الآخر بالنظام الجمهوري • ومن حيث تكوين البرلمان في كل منها ، يتكون في بعضها من مجلس واحد ويتكون في البعض الآخر من مجلسين • وسنأخذ بنظر الاعتبار هذه الاختلافات في معرض دراستنا للنظم السياسية لهذه الدول •

القسم الاول

دول الشرق الاوسط

ذات النظم السياسية الدائمة

من الملاحظ أن أغلب دول الشرق الاوسط ذات النظم السياسية الدائمية تأخذ في الوقت الحاضر بالنظام البرلماني ، أي بمبدأ الفصل بين السلطات مع التعاون بينها والواقع أن أنتشار الاخذ بهذا النظام في هذه المنطقة من العالم يعود بصورة عامة الى عاملين أساسين هما :

أولا : أن معظم دول العالم كانت تأخذ بالنظام البرلماني وقت نيل دول الشرق الاوسط على استقلالها ، أي أنه كان أوسع انتشارا من النظم السياسية الاخرى • والسبب في أتساع أنتشار هذا النظام هو سهولة تطبيقه وقلة مخاطرة اذا ما قارنا بنظام الجمعية النيابية والنظام الرياسى اللذين من الممكن أن يؤديا الى سيطرة احدى السلطات على السلطات الاخرى ولا سيما اذا لم يكن الذين يمارسون السلطات في الدول متشبعين بالروح الديمقراطية ولديهم الرغبة الصادقة والنية الاكيدة على الحفاظ على هذا النظام وتطبيقه بكل أمانة واخلاص • ولعل خير دليل على ذلك ما حدث بالنسبة لتركيا • فقد أخذت بنظام الجمعية النيابية بموجب دستور عام ١٩٢٤ ، الا أنه نظراً لصعوبة تطبيق هذا النظام من جهة وعدم تشبع الحكام ولا سيما اؤلئك الذين تلوا رجال الثورة التركية بالروح الديمقراطية من جهة أخرى استطاعت السلطة التنفيذية من التفوق على المجلس الوطني ، فانقلب النظام من الناحية العملية الى نظام دكتاتوري(١) •

ثانيا : أن جميع دول الشرق الاوسط تقريبا وضعت بعد انهيار الدولة العثمانية ، تحت سيطرة كل من انكلترا وفرنسا اللتين تعتبران مهد النظام البرلماني والداعيتين له • ومما لاشك فيه ان هاتين الدولتين لعبتا دورا هاما في

---

(١) بالنسبة للنظام الرياسى ، ظهور الدكتاتوريات في دول امريكا اللاتينية راجع من أجل الاستفاضة بهذا الموضوع • موريس ديفرجيه ص ٣١٨ ـ ٣٢٢
Droit Constitutionnel et Institutions Politiques

تحديد النظم السياسية للدول التي وضعت تحت نفوذهما بعد أن حاولتا تشويه تطبيقه بقصد ضمان استمرار سيطرتهما عليها ٠

ونظرا لاهمية السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني ، ستقتصر في بحث النظم السياسية لدول الشرق الاوسط البرلمانية على دراسة هاتين السلطتين وبيان العلاقة بينهما في كل دولة من هذه الدول وذلك بعد الانتهاء من دراسة الحقوق والحريات العامة في كل منها ٠ وعلى هذا فأننا سنبحث النظم السياسية لدول الشرق الاوسط البرلمانية في أربعة فصول نخصص الاول لدراسة حقوق الافراد وحرياتهم والثاني للسلطة التشريعية والثالث للسلطة التنفيذية والرابع للعلاقة بين هاتين السلطتين ٠

الفصل الاول

حقوق الافراد وحرياتهم

نظرا لاهمية حقوق الافراد وحرياتهم ، ذهبت معظم الدول منذ اعلان حقوق الانسان في عام ١٧٨٩ الى العناية بها ووضع الضمانات الكافية لحمايتها . وهذا ما جعل دساتير أغلب الدول أن تقرر لها بابا خاصاً ، ومما دفع هيئة الامم المتحدة الى اقرار ضرورة حمايتها وضمان الاخذ بها من قبل جميع الدول ، وذلك بموافقة الجمعية العامة باجماع اعضائها على الاعلان الدولي لحقوق الانسان في عام ١٩٤٨ . وقد ذهبت دساتير دول الشرق الاوسط الى ما ذهبت اليه غيرها من الدساتير فاعترفت بهذه الحقوق والحريات وأوجبت حمايتها صراحة أو ضمنا . وسندرس هذه الحقوق والحريات في مبحثين نخصص أحدهما للحقوق والثاني للحريات .

المبحث الاول

حقوق الافراد

يقصد بحقوق الافراد ، المساواة بين جميع الافراد في تمتعهم بالحقوق والتزامهم بالواجبات دون التميز بينهم بسبب الدين أو الجنس أو اللغة أو العنصر أو أي عامل آخر . ومع ذلك فأن هذه المساواة لا يمكن تحقيقها الا بعد استيفاء الشروط اللازمة لممارسة كل حق من الحقوق أو كل واجب من الواجبات. لان كل حق أو واجب يقتضي استيفاء شروط معينة ، فاذا قلنا بأن الافراد متساوون في حقوقهم ، فلا يعني هذا أن لكل منهم الحق في ممارسة المحاماة

مثلا لان ذلك لا يكون الا اذا استوفى الشروط المطلوبة لمهنة المحاماة • ولكن اذا توفرت هذه الشروط في شخصين أو أكثر ، فيكون لكل منهم حق ممارسة هـذه المهنة دون أي تمييز • وعلى هـذا فلاجل تحقيق المساواة في الحقوق والواجبات ، لابد من توفر الشروط والظروف المتطلبة •

ومن أجل تبرير هـذه المساواة ذهب بعض الفقهاء الى انها تستند على نظرية العقد الاجتماعي على اعتبار أن شروط ذالك العقد واحدة بالنسبة لجميع الافراد • وذهبت آخرون الى القول بأنها تستند الى مبادىء القانون الطبيعي اذا افترضوا وجودها في الحالة الطبيعية التي كان عليها الانسان قبل تكوينه للجماعة • وعلى كل حال ، لهـذه المساواة في الوقت الحاضر أربعة مظاهر هي[1] :ـ

اولا : المساواة امام القانون :

أي أن جميع المواطنين يكونون طائفة واحدة يطبق القانون على كافة أفرادها بلا تمييز ولا تفريق • وأقرت دساتير الشرق الاوسط هذا المبدأ في صلبها • فنصت المادة السابعة من الدستور اللبناني « كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية وليتحملوا الفرائض والواجبات العامة دون فرق بينهم » • وذهبت المادة السادسة من الدستور الاردني الى أن « الاردنيين أمام القانون سواء لا تميز بينهم في الحقوق والواجبات وأن اختلفوا في العرق أو الدين » وهذا أيضا ما ذهبت اليه المادة الثامنة من الدستور الايراني والمادة «١٢» من الدستور التركي • والمادة «٢٩» من الدستور الكويتي ومما تقدم نجد بأن جميع الافراد في كل من تركيا وايران ولبنان والمملكة الاردنية الهاشمية والكويت متساوون أمام القانون في حالة وجودهم في نفس الظروف ولا يمكن التميز بينهم بسبب الجنس أو العنصر أو اللغة أو الدين•

(١) الدكتور ثروت بدوي ، النظم السياسية • الكتاب الاول ص ٥١٣ •

فلا يمكن مثلا اعفاء أحد من عقوبة يرتبها عليه القانون نتيجة لارتكابه جريمة معينة أو سلبه حق أقره له القانون الا في الاحوال الاستثنائية كعدم توفر الشروط اللازمة أو وجود الفرد في ظروف خاصة •

ثانيا : المساواة أمام القضاء :

أي أن المحاكم لا تختلف أو تتفاوت باختلاف الاشخاص الذين يتقاضون أمامها اذا ما توفرت فيهم نفس الشروط وكانوا في نفس الظروف • وعلى ذلك فأن هذه المساواة لا تعني أن كل فرد مهما كان يستطيع التقاضي أمام أي محكمة من المحاكم • فلا يجوز مثلا أن يتقاضى أحد سكنة منطقة معينة ضد شخص من سكنة نفس المنطقة عن حدث وقع في المنطقة أمام محكمة منطقة اخرى • كما لا يجوز أن يتقاضى شخص أمام محكمة جزائية في قضية شرعية على اعتبار أن جميع الافراد متساوون أمام القضاء • وفي بعض الاحيان يشترط لتحقيق المساواة أمام القضاء توفر شروط معينة كالاهلية مثلا حيث لا يستطيع المفلس التقاضي بنفسه وبدون وساطة المصفي القضائي الذي تعينه المحكمة • وعلى كل حال فأن مبدأ المساواة أمام القضاء يقضي بعدم جواز رفض محكمة من المحاكم النظر في قضية من اختصاصها ، بسبب أحد اطراف الدعوة أو جنسه أو عنصره أو معتقده السياسي أو دينه[1] • وهذا ما اقرته ضمنا المادة «١١» من الدستور الايراني والمادة السابعة من الدستور اللبناني المشار اليها أعلاه والمواد ٢٩ ، ٣١ ، ٣٢ ، ٣٤ من الدستور الكويتي ، وما نصت عليه صراحة الفقرة (١) من المادة «١٠١» من الدستور الاردني بقولها : « المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها » • ومما يلاحظ على الدستورين الكويتي والتركي بأنهما لم ينصا صراحة على هذه المساواة ، ومع ذلك يمكن القول بأن الدستور

---

(١) القانون الدستوري • مذكرات القاها الدكتور عبدالله اسماعيل البستاني على طلبه كلية الحقوق العراقية سنة ١٩٥١ ص ٢٥٩ ـ ٢٦٠ •

التركي أقرها ضمناً بموجب المادة «١١» منه التي شملت حماية جميع حقوق الانسان الاساسية • وهذا أيضاً بالنسبة للدستور الكويتي بموجب المواد المشار اليها أعلاه •

ثالثا : المساواة في تقلد الوظائف العامة :

أي أن جميع المواطنين متساوون في حق تولي وظائف الدولة ما دامت لديهم المؤهلات المطلوبة قانونا لكل منها • وعلى هذا لا يجوز تفضيل أي مواطن على موطن آخر في تولي أي وظيفة من وظائف الدولة الا بالمؤهلات والكفاءة • وهذا ما أقرته الفقرة (آ) من المادة «٥٨» من الدستور التركي والمادة «٢٤» من الدستور الايراني والمادة «٢٢» من الدستور الاردني وما ذهبت اليه المادة «١٢» من الدستور اللبناني حيث نصت « لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة ولا ميزة لاحد على الآخر الا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون » • ومما يلاحظ على الدستور الكويتي بانه اغفل النص على المساواة في تقلد الوظائف العامة •

ومما تجب الاشارة اليه بهذا الصدد ، بأن معظم الدساتير في العالم ومنها دساتير الشرق الاوسط تذهب الى حصر الوظائف العامة بالمواطنين وتمنع توليها من قبل الاجانب الا في الاحوال الاستثنائية • وما يبرر ذلك أن الوظيفة العامة تتطلب اخلاصا وتفانيا في العمل وحرصا على النهوض بها الى آخره من الصفات التي تخلقها وتنميها صلة الفرد بوطنه • بالاضافة الى هــذا فأنه من العدل أن يختص المواطنون بحق التوظف دون الاجانب من حيث المبدأ لانهم وحدهم يتحملون نحو وطنهم كثيراً من الواجبات التي يعفى منها الاجانب ، كضريبة الدم مثلا •

رابعا : المساواة أمام الضريبة :

أي أن الضريبة حق على جميع المواطنين • ويبدو لاول وهلة بأن هذه القاعدة تقضى بأن يتساوى جميع الافراد في مقدار الضريبة التي يدفعونها

الدولـة وأنه لا فرق في ذلك بين الغني والفقير • الا أن الواقـع هو العكس تماما حيث أن المقصود بها ، بأن يدفع كل فرد من الافراد مقدار من الضريبة يتناسب مع ايراده ومقدرته المالية ، وهم يختلفون في مقـدار الضريبـة التي يدفعونها بنسبة اختلافهم بالمقدرة المالية • فكلما ازدادت مقدرة الفرد المالية كلما ازداد مقدار الضريبة التي يدفعها والعكس بالعكس • وهذا ولا شك يتفق تمام الاتفاق مع روح العدالة الامر الذي حدا بدساتير معظم الدول المتمدنة بالاخذ بهذه القاعدة في الوقت الحاضر • وهذا ما ذهب اليه الدستور الاردني بموجب المادة «١١١» منه التي قضت (•• وعلى الحكومة أن تأخذ في فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وأن لا تتجاوز مقدرة المكلفين على الاداء وحاجة الدولة الى المال) • وهو أيضا ما اشـارة اليه ضمنا المادة السابعة من الدستور اللبناني المذكورة أعلاه وما قررته صراحة المادة «٦١» من الدستور التركي والمادة «٢٢» من الدستور الايراني والمادة «٤٨» من الدستور الكويتي •

المبحث الثاني

حريات الافراد

لابد لنا قبل بحث حريات الافراد بموجب دساتير الشرق الاوسط ، من تعريف الحرية وتحديد مضمونها • والحرية وفقا للمـادة الرابعة من اعلان حقوق الانسان الصادر في عام ١٧٨٩ ، هي الحق في عمل كل ما من شأنه عدم الاضرار بحقوق الآخرين • وعلى هذا الاساس فالحرية مقيدة ولها حدود لا يجوز تخطيها ، لان ذلك يؤدي الى التعدي على حقوق الآخرين وحرياتهم • وهـذا ما دعا البعض الى القول ، بأن حرية الفرد تنتهي عـندما تبدأ حرية الآخرين وعلى كل حال فأن حريات الافراد عديدة ، ويمكن تصنيفهـا الى نوعين هما :ـ

١ ـ الحريات المتعلقة بالمصالح المادية للافراد وتشمل :ـ

اولا : الحرية الشخصية :ـ

ويقصد بها حق التنقل في البلاد والبقاء فيه والخروج منه ، بالاضافة الى حق الامن أي ضمان عدم القاء القبض على الافراد ومحاكمتهم وسجنهم بدون وجهة حق وعدم تعذيبهم من أجل الحصول على معلومات تدينهم أو تدين الغير • وعلى هذا الاساس لا يجوز حرمان أحد من حق التنقل داخل البلاد أو الخروج منها أو معاقبته عن جريمة لم يرتكبها أو عن عمل لم يكن يشكل جريمة وقت القيام به كما لا يجوز القاء القبض على الاشخاص أو حجزهم أو فرض الاقامة الاجبارية عليهم أو محاكمتهم الا في الاحوال التي يبينها القانون وعلى الشكل الذي يحدده وتقتضى الحرية الشخصية أخيرا منع التعذيب لاي سبب كان ونفي الاشخاص خارج الوطن أو عدم السماح لهم بالعودة اليه اذا كانوا في الخارج منعا باتا •

ومن المشاهد بأنه على الرغم من أن دساتير الشرق الاوسط كأغلب دساتير العالم ، اقرت حماية الحرية الشخصية بصورة عامة ، فأنها اختلفت فيما بينها في تحديد مضمونها ومدى الاخذ بها ، كما أن بعضها أحال تنظيم قسم من أحكام هذه الحرية الى القوانين المرعية • فبينما أكتفى الدستور اللبناني في المادة الثامنة على النص بأن (الحرية الشخصية مصونة وفي حمى القانون ولا يمكن أن يقبض على أحد أو يحبس أو يوقف الا وفقا لاحكام القانون ولا يمكن تحديد جرم أو تعيين عقوبة الا بمقتضى القانون) • ذهب الدستور الاردني بموجب المادة التاسعة منه الى النص على عدم جواز نفي الاردنيين وفرض الاقامة الجبرية عليهم في غير الاحوال المبينة في القانون • وعلى عكس كل من الدستورين الاردني واللبناني الذين اغفلا النص على منع التعذيب قرر الدستور التركي صراحة في المادة «٣٣» منه « • • لا يجوز أن يكره أي فرد على الادلاء ببيان من شأنه أن يؤدي الى تجريمه أو تجريم اقربائه الذين نص

عليهم القانون أو الى اقامته الدليل على ذلك » • ويلاحظ بهذا الصدد بأن المشرع التركي لم يوفق في صياغة هذه المادة حيث يمكن أن يفهم منها بأنه يجوز اكراه الافراد بقصد الحصول على بيانات لا تؤدي الى تجريمهم أو تجريم أقربائهم وانما من شأنها تجريم الآخرين ، وهذا ولا شك مخالف لبدأ الحرية الشخصية موضوع البحث ، الذي يقضي بتجريم التعذيب بجميع أشكاله ولاي سبب كان ، ومما تقدم يبدو بان الدستور الكويتي كان أكثر دساتير الشرق الاوسط وضوحا بهذا الصدد حيث خصص للحرية الشخصية بجميع صورها المادتين « ٣٠ ، ٣١ » منه •

ثانيا : الملكية الفردية :ـ

وتشمل حرية الافراد في التصرف في ممتلكاتهم المنقولة وغير المنقولة وحمايتها من الاعتداء عليها سواء كان هذا الاعتداء صادراً من قبل الافراد أو من قبل الدولة • وعلى هذا فلا يجوز أن يجبر احد أو يمنع من التصرف في أملاكه بالبيع أو الايجار أو الرهن أو الهبة أو غيرها من التصرفات • كما لا يجوز فرض القروض الاجبارية على الافراد ، أو مصادر أموالهم أو الاستيلاء عليها سواء كانت منقولة أو غير منقولة الا بموجب القوانين المرعية • ومن المشاهد بأن أغلب الدساتير تشترط من أجل الاستيلاء على أملاك الافراد ثلاثة شروط هي ، أن يكون الاستيلاء بقصد النفع العام ، وأن يكون في الاحوال التي ينص عليها القانون وأخيرا أن يدفع للمالك تعويضا عادلا • وهذا ما أخذ به الدستور الكويتي بموجب المادتين «١٨ و١٩» منه والدستور الايراني بموجب المادتين «١٥ و١٦» منه والدستور الاردني بموجب المادة «١١» منه وما نصت عليه صراحة المادة «١٥» من الدستور اللبناني بقولها : (الملكية في حمى القانون فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه الا لاسباب المنفعة العامة وفي الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه عنه تعويضا عادلا) وعلى

عكس هـذه الدساتير نجد بأن الدستور التركي قد أغفل تنظيم حق الملكية على الرغم من أهميته .

ومما يلاحظ على هذه الدساتير بأنها قد أغفلت النص على الملكية الغنية وتنظيمها كما أغفلت ذكر تأميم المؤسسات والشركات ذات النفع العام . ولاشك بأن هذا النقص خطير ولا سيما في الوقت الحاضر الذي أصبح فيه للملكية الغنية أهمية كبيرة وكثر فيه اللجوء الى التأميم في معظم دول العالم كوسيلة لحماية الافراد والاقتصاد الوطني على السواء .

ثالثا : حرمة المسكن :ـ

أي عدم امكان دخول منازل الافراد عنوة يقصد تفتيشها الا في الاحوال التي ينص عليها القانون وبقرار صادر من الحاكم المختص ، وذلك لان المساكن هي موضع أسرار الافراد ومستودع أموالهم ومقام عوائلهم وذويهم . فالاعتداء على حرمتها صورة من صور الاعتداء على شخص أصحابها . ومع هذا فقد يكون تفتيش المساكن ضروريا للقبض على متهم أو مشتبـه به ، مما يجعل اطلاق هذه الحرية خطرا على النظام العام الامر الذي أدى الى جواز خرقها في الاحوال التي يحدد القانون . وهذا ما نصت عليـه المادة «١٤» من الدستور اللبناني التي قضت (للمنزل حرمة ولا يسوغ لاحـد الدخول اليـه الا في الاحوال والطرق المبينة فى القانون) وذهبت اليـه المادة «١٠» من الدستور الاردني والمادة «١٦» من الدستور التركي والمادة «١٣» من الدستور الايراني والمادة «٣٨» من الدستور الكويتي . ومما تجب الاشارة اليه بهذا الصدد ، بأن دساتير بعض الدول كالدستور الفرنسى قرر عدم جواز تحرى المساكن بين غروب الشمس وشروقها الا عند الضرورة القصوى كأن ينجم عن تأخير التحري محاذير تمس الامن والنظام العام ، وذلك حرصا على عدم إزعاج المواطنين ومضايقتهم .

رابعا : حرية العمل والتجارة والصناعة :ـ

يراد بها حرية الفرد في أن يتاجر كيفما يشاء ويختار العمل الذي يرغب فيه وينشيء المعامل والمصانع وعلى الدولة حمايته وعدم التدخل في شؤونه الا اذا اقتضى ذلك النظام العام والمصلحة العليا للدولة • فيجوز للدولة مثلا أن تقيد حرية العمل والتجارة والصناعة بمنعها فتح محلات المقامرة أو لانتاج المواد الممنوعة كالمخدرات مراعاة المصلحة العامة أو لانتاج المواد التي تفيض عن حاجة الاستهلاك المحلي مما يؤدي الى تبذير في الجهود وسوء في تخطيط الاقتصاد الوطني • والواقع أن تقيد حرية الافراد في هذا المضمار يعود الى ضرورة عدم التضحية بالمصلحة العامة في سبيل مصلحة فرد أو مجموعة من الافراد[1] •

ويلاحظ بأن الدساتير لا تنص عادة على تنظيم هذه الحرية وتكتفي باحالة تنظيمها بموجب القوانين المرعية • ولهذا فلم تتطرق دساتير كل من تركيا والاردن ولبنان وايران والكويت الى الاشارة الى حريتي التجارة والصناعة وانما اقتصرت على ذكر بعض الاحكام الخاصة بالعمل وشروطه من أجل حماية حقوق العمال وحمايتهم من تعسف أصحاب العمل • فذهب الدستور الاردني مثلا بموجب المادة «٢٣» منه الى النص على أن (العمل حق لجميع المواطنين وعلى الدولة أن توفره للاردنيين بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به • وتحمي الدولة العمل وتضع له تشريعا يقوم على المبادىء الآتية : (أ) اعطاء العامل اجرا يتناسب مع كمية عمله وكيفيته (ب) تحديد ساعات العمل الاسبوعية ومنح العمال أيام راحة اسبوعية وسنوية مع الاجر • (جـ) تقدير تعويض خاص للعمال المعيلين وفي أحوال التسريح والمرض والعجز والطوارىء الناشئة عن العمل (د) تعيين الشروط الخاصة بعمل النسآء والاحداث (هـ) خضوع المعامل للقواعد الصحية (و) تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون) •

---

(١) شرح القانون الدستوري العراقي للدكتور مصطفى كامل ص ٢٤ طبعه ١٩٤٧ •

ب ـ الحريات المتعلقة بالمصالح المعنوية للافراد : وهي :ـ

أولا : حرية الاعتقاد وحرية القيام بالشعائر الدينية :ـ

والمقصود بحرية الاعتقاد حق الشخص في اختيار الدين الذي يفضله . وهذا يعني عدم جواز اكراه أحد على اعتناق ديانة لا يعتقد بها أو اجباره على عدم اعتناق ديانة يعتقد بها[1] . أما حرية القيام بالشعائر الدينية فأنها تعني عدم اجبار الافراد على الاشتراك أو الامتناع عن الاشتراك في الطقوس العلنية لمختلف الاديان . ولا شك في أن هذين النوعين من الحرية لم يكن يعترف بهما للفرد في العصور القديمة نظرا لشدة ارتباط الدين بالحكم السياسي للدول وتأثير رجال الدين على الحكومات ولاسيما في أوربا . ومع ذلك فطنت الحكومات الى مزايا هذه الحريات منذ الثورة الفرنسية فأخذت تقرها في دساتيرها . ولهذا لانكاد نجد في الوقت الحاضر دستورا من الدساتير الحديثة يخلو من نص يقدس حرية الاعتقاد والقيام بالشعائر الدينية . وقد سارت دساتير الشرق الاوسط على هذا المنوال ، فأقرها الدستور التركي في المادة «٩١» منه والدستور الايراني في المادة «٢» منه والدستور اللبناني في المادة «٩» والدستور الاردني في المادة «١٤» منه والدستور الكويتي في المادة «٣٥» منه ومما تجب ملاحظته بهذا الصدد بأنه على الرغم من احترام الدساتير وحمايتها لحرية القيام بالشعائر الدينية ، فأنها تشترط مع ذلك وجوب عدم مخالفتها للنظام العام أو منافاتها للاداب . وهذا ما بينته المادة «٩» من الدستور اللبناني حيث نصت (حرية الاديان مطلقة والدولة بتأديتها فروض الاجلال لله تعالى تحترم جميع الاديان والمذاهب وتكفل اقامة الشعائر الدينية بحرية تامة تحت حمايتها على الا يكون في ذلك اخلال في النظام العام) .

---

(١) فلا يجوز أن يجبر شخص بان يصبح مسلماً أو مسيحاً رغما عن ارادته . كما لا يجوز أن يجبر شخص على الاشتراك أو على عدم الاشتراك في الشعائر الدينية لمختلف الاديان سواء كان تعتقد بها أم لا .

ثانيا : حرية التعليم :ـ

ويقصد بها حق الجماعات والطوائف والافراد في تعليم غيرهم وفتح المدارس والمعاهد اللازمة لذلك • وبما أن التعليم يتصل اتصالا وثيقا بالحياة الاجتماعية لمجموع أفراد المجتمع ، كان من المنطق أن يخضع للقواعد والمناهج التي تقررها الدولة ، كما على الدولة التدخل للاشراف والرقابة على المناهج التدريسية وكيفية سير الدراسة في كافة الدارس والمعاهد الاهلية ، المدنية والدينية لكي لا يكون ذلك مخالفا للنظام العام والاداب العامة أو يمس دين من الاديان أو فئة من الفئات • لذلك فقد نصت المادة العاشرة من الدستور اللبناني على أن (التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو ينافي الآداب أو يتعرض لكرامة أحد الاديان أو المذاهب ولا يمكن أن تمس حقوق الطوائف من جهة انشاء مدارسها الخاصة على أن تسير في ذلك وفقا للانظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية) • وهذا ما اشارت اليه المادتين « ٢١ و٥٠ » من الدستور التركي والمادتين «١٨ و١٩» من الدستور الايراني والمادة «١٩» من الدستور الاردني والمادة «٤٠» من الدستور الكويتي • ومما يلاحظ على هذه الدساتير بأنها اغفلت الاشارة الى اللغة التي يتم بواسطتها التعليم في المدارس الاهلية وذلك كما فعل الدستور اللبناني في المادة العاشرة المشار اليها أعلاه • ويبدو ازاء صحت هذه الدساتير ، جواز التعليم في غير اللغة الرسمية في الدولة، لان الجواز هو القاعدة العامة والمنع هو الاستثناء ، والاستثناء يجب النص عليه صراحة للاخذ به ، وعدم النص عليه دليل على سريان القاعدة العامة • وهذا ما أخذت به معظم دساتير دول العالم •

ثالثا : حرية الصحافة :ـ

وتعني حرية التعبير عن الرأي بواسطة الصحف والمجلات • ولهذا فلا يجوز غلق الصحف والمجلات أو تعطيلها أو مصادرتها أو معاقبة المسؤولين فيها بسبب ما تكتبه أو تنقله من الاخبار الا في الاحوال التي ينص عليها القانون•

كما لا يجوز ارغام الصحف بأية وسيلة من وسائل الضغط على السير في اتجاه سياسي أو فكري لا تعتقد به أو التميز بينها بسبب الافكار والمبادىء السياسية التي تعمل على نشرها ما دامت هذه الافكار والمبادىء لا تتعارض مع المصلحة العليا للدولة وغير ممنوعة بموجب القوانين المرعية .

وللصحافة أهمية كبيرة في النظم السياسية التي تقوم على أساس الحرية والمساواة بين جميع أفراد الشعب والتي تعترف للشعب بحق مراقبة الحكومة ومحاسبتها باعتباره مصدر السيادة في الدولة . وعلى العموم تلعب الصحافة دورين هامين في الحياة السياسية للدول ، وهما : أولا ـ تكوين الرأي العام وتهذيبه ورفع مستواه السياسي والثقافي . ولهذا اعتبرت الصحافة مدرسة الشعب . ثانيا ـ مراقبة الحكومة ومناقشة اعمالها في ادارة الشؤون العامة وتوجيهها الى ما فيه تحقيق المصلحة العامة . وهي لذلك ضمان بالغ الاهمية لحماية الافراد من التعسف باستعمال السلطة[1] .

والدساتير الحديثة تقدس هذه الحرية وتضع الضمانات الكافية لحمايتها بقصد تحقيق الاهداف التي وجدت من أجلها . وهذا ما ذهب اليه كل من الدستورين الاردني والتركي حيث نظما هذه الحرية وأقرا معظم الاحكام الخاصة بها ، وذلك على عكس دساتير كل من لبنان وايران والكويت التي اكتفت بالاشارة اليها واحالت أمر تنظيمها الى قوانين خاصة .

لقد خصص الدستور الاردني المادة «١٥» منه لتنظيم هذه الحرية وذكر بعض الاحكام الاساسية الخاصة بها . فقرر بموجب الفقرتين الاولى والثانية منها وجوب ضمان حرية ابداء الرأي بمختلف وسائل التعبير وحماية حرية الصحافة والطباعة في الحدود التي يبينها القانون . وذهب بمقتضى الفقرة الثالثة من هذه المادة الى عدم جواز تعطيل الصحف أو الغاء امتيازاتها الا وفق أحكام

---

(١) حرية الرأي وجرائم الصحافة والنشر ـ للدكتور رياض شمس ـ الجزء الاول ص ١٠ .

القانون • ومن المشاهد بأن الدستور الأردني قد ذهب الى أبعد من ذلك فنظم بموجب الفقرة الرابعة من المادة المشار اليها ، حرية الصحافة والنشر في الظروف الاستثنائية كحالة اعلان الاحكام العرفية والطوارىء ، فقرر وجوب عدم فرض الرقابة عليها في مثل هذه الظروف الا في الاحوال التي تتصل بالسلامة العامة أو اسرار الدفاع الوطني • وهذا ولا شك ضمان أكيد لحرية الصحافة وقيد صريح لمنع الحكومة من التعسف باستعمال سلطاتها في الظروف الاستثنائية التي تخولها التمتع باختصاصات أكثر بكثير مما لها من سلطات في الاحوال العادية • بالاضافة الى ذلك فأنه لم تخف على المشرع الاردني أهمية الموارد المالية للصحف ومدى أثرها على نزاهتها واخلاصها في اداء مهمتها على أكمل وجه • فقرر في الفقرة الخامسة من المادة المذكورة أعلاه ضرورة تنظيم أسلوب مراقبة موارد الصحف بموجب قانون الصحافة • ومع هذا أوجب على الحكومة ضرورة الاخذ بمبدأ المساواة بين الصحف في الاستفادة من موارد وامكانيات دوائر الدولة والهيئات العامة والمؤسسات التابعة لها • ولهذا النص في الواقع أهمية كبيرة ، حيث قد تلجىء الحكومة الى عدم المساواة بين جميع الصحف بهذا الخصوص كوسيلة من وسائل الضغط على بعضها بسبب اتجاهاتها ومواقفها السياسية من الحكومة •

أما بالنسبة للدستور التركي فقد ذهب بهذا الصدد الى أبعد مما ذهب اليه الدستور الاردني فبعد أن قرر في المادة «٢٢» ما جاءت به المادة «١٥» من الدستور الاردني ، بينت المادة «٢٣» منه عدم جواز تقيد الصحف والمجلات بقصد الحصول على اجازة ، بوجوب تقديم تأمينات نقدية • كما قضت هذه المادة بعدم جواز النص في القانون الخاص بالصحافة على قيود سياسية أو اقتصادية أو مالية أو فنية من شأنها عرقلة حرية نشر الاخبار والافكار العقائدية وتفسيرها• بالاضافة الى ذلك قضت المادة «٢٥» من الدستور التركي بعدم جواز حجز ومصادرة المطابع وملحقاتها واجهزة اصدار الصحف وادارتها وتعطيلها من العمل

حتى وأن كانت أدوات للجريمة . والقصد واضح من هذا النص ، وهو عدم السماح للحكومة في خرق حرية الصحافة بصورة غير مباشرة عن طريق مصادرة المطابع واجهزة اصدار الصحف أو حجزها أو تعطيلها عن العمل .

رابعا : حرية تكوين الجمعيات :-

تقتضي هذه الحرية اعطاء الحق الى الافراد بتأليف الجمعيات مهما اختلفت أهدافها واغراضها ما دامت هذه الاهداف مشروعة بنظر القانون . وعلى هذا فأن هذه الحرية كغيرها من الحريات الاخرى غير مطلقة وانما مقيدة بشرط شرعية الاهداف التي تسعى الى تحقيقها . والقانون عادة هو الذي يميز بين الاهداف المشروعة والاهداف غير المشروعة . وعلى كل حال فأن مشروعية الاهداف وعدم مشروعيتها أمر نسبي حيث تختلف باختلاف الازمان والدول فما يعتبر مشروعا في دولة من الدول قد يعتبر غير مشروع في دولة اخرى ، كما قد يعتبر مشروعا في وقت من الاوقات ما يعتبر غير مشروع في وقت آخر . ولهذا فأن موقف الدول من هذه الحرية ليس واحدا . فبينما تذهب بعضها الى عدم التشدد في القيود التي تفرضها عليها ، ينظر البعض الآخر اليها نظرة ريبة وحذر فيضع قيود كثيرة على ممارستها[1] . وهذا ما هو عليه الحال بالنسبة لدساتير الشرق الاوسط . فبينما اكتفا كل من الدستور اللبناني في المادة «١٣» منه والدستور الايراني في المادة «٢١» منه والدستور الكويتي في المادة «٤٣» منه ، بالاشارة الى ضرورة تنظيم تكوين الجمعيات بموجب قانون خاص بين الدستور الاردني بموجب الفقرة (٢) من المادة « ٦ » للاردنيين حق تأليف الجمعيات والاحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سليمة وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور » وأضاف بالفقرة (٣) من هذه المادة « ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والاحزاب السياسية ومراقبة

---

(١) أنظر الدكتور مصطفى كامل المرجع السابق ص ٣٠

مواردها » وعلى عكس كل من هذه الدساتير كان للدستور التركي أكثر تساهلا تجاه حرية تكوين الجمعيات • فقرر في المادة «٢٩» منه « لكل فرد الحق في تأليف الجمعيات دون الحصول مقدما على اجازة • وهذا الحق يحدد بالقانون لمجرد المحافظة على النظام العام وصيانة الاخلاق العامة » •

هذه هي أهم الحقوق والحريات المعترف بها للافراد بموجب دساتير كل من ايران وتركيا والاردن والكويت ولبنان • ومع ذلك فقد نصت بعض هذه الدساتير على بعض الحريات والحقوق الاخرى ، كحرية التظاهر بالنسبة لكل من دساتير ايران وتركيا ، وحق تقديم العرائض ، بالنسبة لدساتير الاردن وتركيا والكويت • ونظرا لضيق الوقت وقلة أهميتها بالنسبة للحقوق الحريات الاخرى نرى عدم ضرورة بحثها في الوقت الحاضر •

الفصل الثاني

السلطة التشريعية

تدرس السلطة التشريعية عادة في ثلاث موضوعات يخصص الاول لدراسة تكوينها والثاني لاختصاصاتها والثالثة للعلاقة بينها وبين السلطة التنفيذية • ونظراً لعدم فائدة بحث العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قبل بحث تكوين السلطة واختصاصاتها ، فاننا سنقتصر هنا على دراسة تكوين السلطة التشريعية واختصاصاتها(١) •

المبحث الاول

تكوين السلطة التشريعية

يختلف تكوين السلطة التشريعية في الدول النيابية سواء كانت برلمانية أو غير برلمانية من دولة الى اخرى وذلك حسب عدد الهيئات التي تمارس هذه السلطة • فهي اما ان تتكون من مجلس واحد أو ان تتكون من مجلسين • وعلى هذا الاساس تقسم الدول البرلمانية الى دول ذات المجلس الواحد ودول ذات المجلسين • وفي الدول التي تأخذ بنظام المجلس الواحد يتكون هذا المجلس من أعضاء جميعهم ينتخبون من قبل الشعب • بينما في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين ، يتكون أحد المجلسين من أعضاء جميعهم منتخبون ويتكون المجلس الآخر من أعضاء أما جميعهم منتخبون أو جميعهم معينون من قبل رئيس الدولة أو قسم منهم معينون والقسم الآخر منتخبون • ولو نظرنا

---

(١) من أجل الاستفاضة بالبحث راجع موريس ديفرجيه • القانون الدستوري والنظم السياسية طبعه عام ١٩٥٥ ص ٤٦٣
Droit Constitutionnel et Institutions politiques.

الى دول الشرق الاوسط البرلمانية لوجدناها تخضع لنفس هذا التقسيم ، حيث أخذت بعضها بنظام المجلس الواحد بينما اخذ البعض الآخر بنظام المجلسين • ولاختلاف تكوين السلطة التشريعية في كل من هذين القسمين من الدول سندرسها كلا على انفراد[1] •

تكوين السلطة التشريعية في الدول البرلمانية
التي تأخذ بنظام المجلس الواحد

« لبنان والكويت »

الجمهورية اللبنانية وامارة الكويت هما الدولتان الوحيدتان من دول الشرق الاوسط البرلمانية اللتان تأخذان في الوقت الحاضر بنظام المجلس الواحد • والواقع ان السلطة التشريعية في الجمهورية اللبنانية كانت بموجب المادة « ١٦ » من الدستور قبل تعديلها في ١٧ تشرين الاول عام ١٩٢٧ تتكون من مجلسين[2] ، الا انه منذ ان اجرى هذا التعديل أصبحت تتكون من مجلس واحد وهو مجلس النواب • ومما يلاحظ بان الدستور اللبناني على خلاف الدستور الكويتي لم ينص صراحة على كيفية انتخاب اعضاء مجلس النواب ولم يحدد عددهم ولا الشروط الواجب توفرها في الناخب والمرشح للانتخاب، وانما احال وفقا للمادة «٢٤» منه تنظيم هذه الاحكام الى قانون خاص وهو قانون الانتخاب • وقد احسن واضع هذا الدستور بعدم النص على تفصيلات الاحكام الخاصة بانتخاب اعضاء مجلس النواب لان النص عليها في الدستور يجعلها

---

(١) أنظر وحيد رأفت ووايت ابراهيم • القانون الدستوري الطبعة الاولى لعام ١٩٣٧ ص ١٩٦ وما بعدها •

(٢) كانت المادة «١٦» قبل تعديلها تنص « يتولى السلطة التشريعية هيئتان هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب » •

جامدة صعبة التغير وذلك نظراً لصعوبة الاجراءات الواجب اتخاذها من أجل تعديل الدستور[1] • وهذا ولا شك يتنافى مع تحقيق المصلحة العامة التي تقتضي في بعض الاحيان ضرورة تعديل هذه الاجراءات نظراً لتغير الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية أو ازدياد عدد السكان بصورة مطردة وعلى مر الايام[2] •

وبينما يتكون مجلس النواب اللبناني حسب أحكام قانون الانتخاب وتعديلاته من «٩٩» عضواً جميعهم ينتخبون بالاقتراع السري المباشر ، نجد بان مجلس الامة الكويتي يتكون من الناحية الفعلية من نوعين من الاعضاء ، وهم الاعضاء المنتخبون عن طريق الانتخاب المباشر السري وعددهم خمسون عضواً والاعضاء الذين اكتسبوا العضوية بسبب تعينهم أعضاء في مجلس الوزراء • لان الوزراء الذين لا يتمتعون بعضوية مجلس الامة يصبحون اعضاء فيه بمجرد تعينهم وزراء[3] • ومما لا شك فيه بان مسلك الدستور الكويتي بهذا الشأن معيب حيث يؤدي الى الانتقاص من كمال شعبية المجلس النيابي • ويبدو بان مشرع الدستور قد لمس هذا النقص وحاول سده فوضع له ضابطين اولهما ما اقرته المادة «٥٦» من الدستور التي قررت عدم جواز زيادة مجموع الوزراء على ثلث عدد اعضاء مجلس ، وثانيهما ما ذهبت اليه المادتان « ١٠١

---

(١) بموجب المادة «٧٩» من الدستور اللبناني لا يمكن مناقشة مشروع تعديل الدستور والتصويت عليه الا بحضور أكثر من ثلثي مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً • كما ان الموافقة على مشروع تعديل الدستور لا تتم الا بموافقة اكثر من ثلثي مجموع أعضاء المجلس •

(٢) لقد اجريت أربعة تعديلات على قانون الانتخاب اللبناني منذ اعلان الاستقلال تناولت تغير عدد نواب المجلس • ففي عام ١٩٥٠ أصبح عدد النواب ٧٧ نائباً ، وفي عام ١٩٥٣ أصبح ٥٥ نائبا وفي عام ١٩٥٧ أصبح ٦٦ نائباً وفي عام ١٩٥٨ أصبح ٩٩ نائبا •

(٣) المادة «٨٠» من الدستور الكويتي •

و١٠٢ » من الدستور اللتان اشترطتا عدم جواز اشتراك الوزراء سواء كانوا منتخبين أو معينين ، في التصويت على الثقة باحدهم أو على مبدأ التعاون مع رئيس الوزراء .

ومما يلاحظ بان الدستور اللبناني على خلاف الدستور الكويتي فرق بين ثلاث حالات لتحديد المدة الواجب دعوة الهيئات الانتخابية لاجراء الانتخاب فيها . وهذه الحالات هي :

أ ـ الانتخابات العامة التي تجرى بسبب انتهاء مدة مجلس النواب . بموجب المادة «٤٢» من الدستور « تجرى الانتخابات العامة لتجديد هيئة المجلس في خلال الستين يوما السابقة لانتهاء مدة النيابة .

ب ـ الانتخابات العامة بسبب حل المجلس . بموجب المادة «٢٥» من الدستور يجب ان يشتمل قرار الحل على دعوة الناخبين لاجراء الانتخابات في مدة لا تتجاوز الثلاثة اشهر اعتبارا من تاريخ اصدار القرار .

ج ـ الانتخابات التكميلية التي تجرى بسبب وفاة أو استقالة النائب . أوجب الدستور بمقتضى المادة «٤١» منه انتخاب الخلف في خلال شهرين اعتبارا من تاريخ وفاة السلف أو استقالته هذا اذا كانت الاستقالة أو الوفاة قد حدثت قبل انتهاء المجلس بمدة أقل من ستة اشهر . اما اذا حدثت الوفاة أو الاستقالة قبل انتهاء فترة نيابة المجلس بمدة اقل من ستة اشهر فلا يجرى انتخاب الخلف ويبقى مقعده في المجلس شاغراً .

أما بالنسبة للدستور الكويتي ، فانه وان لم يفرق بين الحالات الثلاث من حيث المدة الواجب اجراء الانتخاب خلالها ، قرر وجوب اجراء الانتخابات خلال مدة شهرين قبل انتهاء مدة المجلس القديم بالنسبة للحالة الاولى[1] ، واعتبارا من تاريخ الحل بالنسبة للحالة الثانية[2] واعتبارا من تاريخ الوفاة أو

---

(١) راجع المادة «٨٣» من الدستور الكويتي .
(٢) راجع المادة «١٠٧» من الدستور الكويتي .

الاستقالة بالنسبة للحالة الثالثة[1] ، الا انه اضاف بالنسبة للحالة الثانية بانه في حالة عدم اجراء الانتخابات خلال هذه المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطاته الى ان يتم انتخاب المجلس الجديد[2] .

وبينما قسمت الكويت بموجب قانون الانتخاب الى عشر مناطق انتخابية ينتخب في كل منها خمسة نواب ، قسمت الجمهورية اللبنانية بموجب قانون الانتخاب الى سبع وعشرين منطقة انتخابية ويختلف عدد النواب المراد انتخابهم في كل منطقة انتخابية باختلاف عدد سكان كل منها . وقسمت كل منطقة من هذه المناطق الانتخابية الى عدة مراكز انتخابية على ان يكون مركز انتخابي واحد لكل مائتي ناخب بالنسبة للقرى الصغيرة وخمسمائة ناخب بالنسبة للمدن والقرى الكبيرة[3] .

الشروط الواجب توفرها في الناخب والمرشح للانتخاب :

لقد اجاز قانون الانتخاب حق الاشتراك في انتخاب أعضاء مجلس النواب ، لكل لبناني سواء كان ذكراً أو أنثى بالغ الحادية والعشرين سنة من عمره ومتمتع بالحقوق المدنية والسياسية ومدرج أسمه في القوائم الانتخابية . وعلى هذا الاساس فقد عدد قانون الانتخاب من لا يحق لهم الاشتراك في الانتخابات العامة وهم : (١) المحرومون من الحقوق المدنية (٢) المحرومون مؤبدا من الرتب والوظائف (٣) المحكوم عليهم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف (٤) المحجوز عليهم قضائيا ولم يفك الحجز عنهم (٥) المحكوم عليهم بالافلاس ولم يرد اعتبارهم بعد (٦) المجانين والمعتوهون والى جانب هؤلاء حرم قانون الانتخاب من حق ممارسة الانتخابات العامة العسكريين على اختلاف رتبهم سواء

---

(١) راجع المادة «٨٤» من الدستور الكويتي .
(٢) راجع المادة «١٠٧» من الدستور الكويتي .
(٣) راجع قانون الانتخاب اللبناني .

كانوا من افراد الجيش أو الدرك أو الشرطة أو الامن العام وذلك اذا كانوا اثناء الانتخاب في فرقهم ومراكزهم أو في حالة القيام بواجباتهم • وعلى عكس قانون الانتخاب اللبناني ، ذهب قانون الانتخاب الكويتي بموجب المادة الاولى منه الى اعطاء حق الانتخاب الى الذكور فقط • ويشترط في الناخب بموجب هذه المادة والتي تليها بان يكون بالغ الحادية والعشرين سنة من عمره وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بالامانة ولم يرد اعتباره بعد • هذا وبموجب المادة الثالثة من قانون الانتخاب الكويتي رجال القوات المسلحة والشرطة محرومون من حق الانتخاب •

أما بالنسبة لمن لهم حق الترشيح للانتخابات العامة في لبنان ، اشترط فيهم القانون ، الى جانب الشروط المذكورة أعلاه أن يكونوا من البالغين الخامسة والعشرين سنة من عمرهم ويعرفون القراءة والكتابة • الا أن القانون حرم من حق الترشيح الى جانب من لا تتوافر فيهم الشروط المذكورة أعلاه ، عدداً كبيراً ممن يمارسون بعض الوظائف العامة وذلك في اية دائرة انتخابية اثناء مدة قيامهم بوظائفهم وخلال الستة أشهر التي تلي تاريخ انقطاعهم نهائيا عن وظائفهم • وهؤلاء هم :

١) العسكريون سواء كانوا من أفراد الجيش أو الشرطة أو الدرك أو الأمن العام •

٢) قضاة محكمة التميز ومجلس الشورى وديوان المحاسبة •

٣) المدراء العامون والمدراء ورؤساء المصالح •

٤) المفتشون العامون والمفتشون الذين تشمل صلاحياتهم جميع الاراضى اللبنانية •

كما حرم القانون بعض الموظفين من الترشيح للانتخابات العامة في الدوائر الانتخابية التي توجد فيها مراكز وظائفهم ، مدة قيامهم بها وخلال الستة أشهر التي تلي انقطاعهم نهائيا عنها • وهؤلاء هم :

١) قضاة محاكم الاستئناف والقضاة المنفردون .

٢) المتصرفون والقائمومقام .

٣) المهندسون اذا كانوا رؤساء أقسام ورؤساء دوائر التفتيش في منطقة معينة .

٤) المحاسبون ومديرو المال .

٥) مفتشو وزارة المعارف .

أما بالنسبة للدستور الكويتي فيشترط فيمن يحق له الترشيح للانتخابات، بالاضافة الى الشروط الواجب توافرها في الناخب ، ان يكون بالغ الثلاثين سنة من عمره ويعرف القراءة والكتابة باللغة العربية . وبموجب المادة «٢٣» من قانون الانتخاب الكويتي يعتبر كل موظف مرشح للانتخابات مستقيلا من وظيفته بحكم القانون بعد خمسة أيام من غلق باب الترشيح .

دورات مجلس النواب :

مدة نيابة المجلس النيابي في كل من لبنان والكويت أربع سنوات . ولمجلس النواب اللبناني دورتان عاديتان في كل سنة . تبدأ أولاهما في أول يوم ثلاثاء يلي الخامس عشر من شهر آذار وتنتهي في آخر شهر ايار . وتبدأ الثانية في أول يوم ثلاثاء يلي الخامس عشر من شهر تشرين الاول وتنتهي في آخر كانون الاول . وتكون الدورة الثانية مخصصة عادة لبحث الميزانية والتصويت عليها قبل غيرها من الاعمال . وعلى خلاف ذلك لمجلس الامة الكويتي بموجب المادة «٨٥» من الدستور دورة عادية واحد في السنة ومدتها لا تقل عن ثمانية أشهر على الا تنتهي باي حال قبل اعتماد الميزانية العامة . وتبدأ الدور بموجب المادة «٨٦» من الدستور الكويتي في شهر تشرين الاول من كل عام يدعوه من الامير يجب ان تصدر قبل أول الشهر المذكور . وعند عدم صدور هذه الدعوة في الموعد المذكور ، يعتبر موعد انعقاد المجلس في

يوم السبت الثالث من ذلك الشهر واذا كان ذلك اليوم عطلة رسمية يجتمع المجلس في أول يوم يلي تلك العطلة • وعلى العكس من ذلك تبدأ دورات مجلس النواب العادية في لبنان بحكم القانون في مواعيدها المذكورة اعلاه دون حاجة لدعوته من قبل رئيس الجمهورية([1]) • وقد احسن المشرع اللبناني بعدم اشتراط دعوة المجلس من قبل رئيس الجمهورية لابتداء الدورات العادية ، وذلك ملافاة لاحتمال تعنته او رغبته في عدم اجتماع المجلس من أجل اتخاذ بعض الاجراءات دون الاطلاع على رأي نواب الشعب فيها قبل تنفيذها • والى جانب الدورات العادية يجوز لرئيس الدولة في كل من لبنان والكويت دعوة المجلس الى الانعقاد في دورات استثنائية بناء على رغبته الخاصة أو بناء على طلب من الاكثرية المطلقة لمجموع النواب ، على ان تحدد في المرسوم الذي يدعى بموجبه المجلس مدة ابتداء هذه الدورات الاستثنائية وانتهائها والمواضيع التي دعي المجلس من أجل دراستها •

هذا وأن اجتماعات المجلس في كل من لبنان والكويت لا تكون قانونية الا اذا تمت في بناية المجلس وحضرها أكثر من نصف مجموع الاعضاء المكونين له([2]) • وتقع مهمة تعيين مواعيد اجتماعات المجلس على عاتق رئيس المجلس أو نائبه عند غيابه ، على أن تخصص جلسة واحدة في الاسبوع على الاقل لتوجيه الاسئلة والاستجوابات الى الوزارة •

التكوين الداخلي للمجلس :

هنالك نوعان من الهيئات في مجلس النواب اللبناني والكويتي هما مكتب رياسة المجلس واللجان البرلمانية وسندرس الاحكام الخاصة بكل منهما كلا على انفراد •

---

(١) راجع المادة «٣٣» من الدستور اللبناني •

(٢) راجع المادة «٩٠» من الدستور الكويتي والمادة «٣١» من الدستور اللبناني •

أولا : مكتب رياسة المجلس :

يتألف مكتب الرياسة في مجلس النواب اللبناني من رئيس المجلس ونائبه وأميني سر وثلاثة مفوضين • ويتم اختيار أعضاء مكتب الرياسة من بين أعضاء المجلس عن طريق الاقتراع السري في أول اجتماع له بعد انتخابه وفي دورة تشرين الاول من كل سنة فينتخب الرئيس أولا ثم نائبه وبعد ذلك أمينا السر وأخيرا المفوضون • ويشترط في الرئيس ان ينال الاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس الحاضرين ، وعند عدم توفر الأغلبية المذكورة يعاد الانتخاب ويكتفي في هذه الحالة بتوفر الاغلبية النسبية • ومهمة المكتب تنظيم جدول أعمال جلسات المجلس وميزانيته السنوية وأعداد محاضر الجلسات وخلاصاتها •

ويتكون مكتب الرياسة بموجب المادة «٩٢» من الدستور الكويتي من رئيس ونائب رئيس ينتخبهم المجلس في أول جلسة له من بين أعضائه ولمثل مدته • ويكون انتخاب الرئيس ونائبه بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين فاذا لم تتحقق هذه الاغلبية في المرة الاولى اعيد الانتخاب بين الاثنين الحائزين لاكثر الاصوات فاذا تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الاصوات اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية • ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالاغلبية النسبية • فاذا تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية تم الاختيار بينهم بالقرعة •

ويقوم رئيس المكتب في كل من لبنان والكويت بترؤس جلسات المجلس وادارة مناقشاته والمحافظة على النظام والامن فيه فهو الذي يأذن بالكلام ويمنعه وفقا للنظام الداخلي وهو الذي يأمره بتدوين الكلام وبحذف أقوال النائب الذي لم يؤذن لـه • وللرئيس كذلك حق الاشتراك في التصويت على مقررات المجلس الا أنه لا يسمح له بالاشتراك في مناقشاته الا اذا ترك منصة الرياسة وأخذ محله بين أعضاء المجلس الآخرين • وبالاضافة الى هذه الاختصاصات الداخلية يقوم باعتباره رئيسا للنواب بتمثيلهم وللدفاع عنهم وعن تصرفاتهم عند

الحاجة • وبأعتباره الشخصية الثانية بعد رئيس الجمهورية يقوم رئيس المجلس بأستقبال كبار رجال السلك الدبلوماسي بعد زيارتهم لرئيس الجمهورية وتقديم أوراق اعتمادهم •

ويتولى نائب الرئيس مهام الرئيس عند غيابه أو تعذر قيامه بمهامه • وتكون مهمة باقي أعضاء المكتب تدوين أسماء طالبي الكلام من النواب أثناء الجلسات ومراقبة فرز أوراق الاقتراع وتنظيم محاضر الجلسات وخلاصاتها •

ثانيا : اللجان البرلمانية :

توجد في مجلس النواب اللبناني ثماني لجان برلمانية ، يتم اختيار أعضائها بالاقتراع السري ولمدة سنة واحدة ، عند انعقاد المجلس بعد انتخابه في بداية دورة اذار من كل سنة • ويختلف عدد أعضاء اللجان بأختلاف أهمية كل منها • وهذه اللجان هي :

١) لجنة الشؤون المالية والميزانية ، وعدد أعضائها سبعة عشر عضوا •

٢) لجنة الادارة والعدلية وعدد أعضائها خمسة عشر عضوا •

٣) لجنة الاشغال العامة والبرق والبريد وعدد أعضائها خمسة عشر عضوا

٤) لجنة الشؤون الخارجية والدفاع الوطني وعدد اعضائها اثنا عشر عضوا •

٥) لجنة الاقتصاد الوطني والزراعة والسياحة وعدد أعضائها اثنا عشر عضوا •

٦) لجنة الشؤون الاجتماعية والصحة والاسعاف العام وعدد أعضائها اثنا عشر عضوا •

٧) لجنة التربية الوطنية والفنون الجميلة وعدد أعضائها اثنا عشر عضوا •

٨) لجنة النظام الداخلي وعدد اعضائها ثمانية اعضاء[1] •

---

(١) النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني

وقد أوجب النظام الداخلي للمجلس على كل نائب الاشتراك في لجنة برلمانية واحدة على الاقل وعدم الاشتراك في أكثر من لجنتين • وعلى كل لجنة بعد أجراء انتخاب اعضائها الاجتماع بدعوة من رئيس المجلس من أجل انتخاب رئيس لها ومقرر واحد • ولكل لجنة أن تنتخب من بين أعضائها لجاناً فرعية من أجل دراسة موضوعات معينة وتقديم تقرير عنها الى اللجنة الاصلية•

والواقع أن هذه اللجان ذات أهمية كبيرة في النظم البرلمانية ، فهي التي تقوم بدراسة اقتراحات القوانين ومشروعاتها وادخال التعديلات اللازمة عليها وتقديم تقارير وافية عنها الى المجلس من أجل تنويره ومساعدته على مناقشتها قبل التصويت عليها • والى جانب اللجان البرلمانية يجوز للمجلس انتخاب لجان خاصة من أجل دراسة مواضيع معينة وتقديم تقرير عنها الى المجلس • ويتم انتخاب أعضاء هذه اللجان الخاصة بنفس طريقة انتخاب أعضاء اللجان البرلمانية ، ومع ذلك فأنها غير دائمية لانها تنحل بعد أنتهائها من المهمة الملقاة على عاتقها •

ومما يلاحظ بهذا الصدد بان الدستور الكويتي نص في المادة «٩٣» منه على وجوب تشكيل اللجان البرلمانية في خلال الاسبوع الاول من اجتماعه السنوي ، الا انه لم يتطرق الى ذكر عددها وعدد اعضائها وكيفية انتخابهم •

تكوين السلطة التشريعية

في الدول البرلمانية التي تأخذ بنظام المجلسين

ان دول الشرق الاوسط التي تأخذ بنظام المجلسين هي المملكة الاردنية الهاشمية والجمهورية التركية والمملكة الايرانية حيث أن السلطة التشريعية في كل منها تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ واختلفت

تسمية كل منهما بأختلاف هـذه الدول • وسـندرس تكوين كل من هذين المجلسين كلا على انفراد دراسة مقارنة حسب أحكام دساتير هذه الدول •

اولا : مجلس الشيوخ :

ا ـ تكوين المجلس :

يتكون مجلس الاعيان في الاردن طبقا لاحكام المادة «٦٣» من الدستور من عدد لا يتجاوز نصف أعضاء مجلس النواب • وعلى هذا فأن عدد أعضـاء المجلس يكون ثلاثين عضوا بما فيهم الرئيس • وجميع أعضاء هـذا المجلس يعينون من قبل الملك • أما بالنسبة لمجلس الشيوخ التركي فأنه يتكون بموجب المادة «٧٠» من الدستور ، من ثلاثة أصناف من الاعضاء وهم :

أولا : الاعضـاء المنتخبون بالاقتراع العام السري المباشـر وعددهم مائة وخمسون عضوا •

ثانيا : الاعضاء المعينون من قبل رئيس الجمهورية وعددهم خمسة عشر عضـوا •

ثالثا : الاعضـاء الطبيعيـون وهم رئيس واعضـاء لجنـة الاتحاد الوطني ورؤسـاء الجمهورية السـابقون • وعلى خلاف كل من الدسـتورين التركي والاردني ، اعطى الدستور الايراني لسكان العاصمة طهران أهمية تعادل باقي سكان المملكة من حيث تكوين مجلس الشيوخ • فقرر بموجب المادتين «٤٣ ، ٤٤» منه بأن يتكون مجلس الشيوخ من سـتين عضـوا نصفهم معينون من قبل الملك والنصف الآخر منتخبون من قبل الشعب ، على أن يكون نصف الاعضاء المعينين ونصف الاعضاء المنتخبين من سـكان طهران وباقي الاعضـاء المنتخبين والمعينين من سكان الاقاليم ويبدو بأن السبب في اعطاء سكان العاصمة مثل هذه الاهمية ، يعود الى تفوقهم من الناحية الثقافية واهتمامهم بالشؤون السياسية بالنسبة لباقي السكان • وعلى كل حال فأن هذا التميز يتعارض مع النظام الديمقراطي

الذي أخذ به الدستور الايراني والذي يقضي بالمساواة بين جميع السكان دون التميز بينهم بسبب الثقافة والعنصر والدين والمركز الاجتماعي(١) .

ومما يلاحظ بهذا الصدد بأن دساتير الشرق الاوسط قد خالفت النظام الديمقراطي الذي أخذت به واعتبرته أساسا لها ، لانها اعتمدت طريقة التعين الكلي أو الجزئي بالنسبة لاختيار أعضاء مجلس الشيوخ الذي يعتبر جزءاً من البرلمان ممثل الشعب والمعبر عن ارادته . ويبدو أن الدافع الذي حدا بهذه الدساتير الى الاخذ بطريقة التعين الكلي أو الجزئي هو تلافي ما يؤخذ على مجالس النواب في الدول البرلمانية بصورة عامة ، بأنها تتكون من اعضاء اغلبهم من الشباب المندفعين والقليلي الخبرة في ادارة شؤون الدولة . فالاخذ بطريقة التعين بالنسبة لجميع أو بعض اعضاء مجالس الشيوخ من بين ذوي الخبرة والكفاءة قد يساعد المجالس النيابية في أداء واجباتها ويحد من اندفاعاتها(٢) .

ب ـ الشروط الخاصة باعضاء مجلس الشيوخ :

تختلف الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشيوخ من دولة الى اخرى . ولهذا سنبحث الشروط الخاصة بأعضاء كل مجلس من مجالس الدول المعنية على أنفراد .

يشترط في عضو مجلس الاعيان الاردني بالاضافة الى الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس النواب المنصوص عليها في المادة «٧٥»(٣) شروطا اخرى بينتها المادة «٦٤» من الدستور التي تنص على « .... أن يكون قد اتم اربعين سنة شمسية من عمره وأن يكون من رؤساء الوزراء الحاليين والسابقين ومن شغل سابقا مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التميز ومحاكم الاستئناف القضائية والشرعية والضباط المتقاعدين

---

(١) راجع حقوق الافراد وحرياتهم في الفصل الاول .

(٢) أنظر مزايا الاخذ بالتعيين بالنسبة لاعضاء مجالس الشيوخ ، وايت ابراهيم ووحيد رأفت المصدر السابق ص ٢٠٥ .

(٣) راجع الشروط الواجب توافرها في النائب ص ٤١ .

ذوي رتبة أمير لواء فصاعدا والنواب السابقين الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين وغير هؤلاء من الشخصيات الحائزة على ثقة الشعب وقدموا خدمات جليلة للامة والوطن » •

أما بالنسبة للدستور التركي ، اشترطت المادة « ٧٢ » منه بأن يكون عضو مجلس الشيوخ تركي الجنسية أتم الاربعين سنة من عمره وحائزاً على درجة التعليم العالي وتوفرت فيه الشروط المنصوص عليها في المادة «٦٨» الخاصة بالشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس النواب والتي سنبينها فيما بعد • بالاضافة الى ذلك قررت المادة « ٧٢ » المشار اليها أعلاه بأن اعضاء مجلس الشيوخ المعينين من قبل رئيس الجمهورية يجب أن يكونوا ممن بزوا بخدماتهم الممتازة واشتهروا في مختلف المجالات بكفاءات عالية • قد اوجبت هذه المادة أيضا بأن يكون عشرة على الاقل من الاعضاء المعينين من قبل الجمهورية ، من بين المستقلين • ومما تجب الاشارة اليه بأن الاعضاء الطبيعيين في مجلس الشيوخ التركي ، لا يشترط فيهم توفر الشروط المنصوص عليها في المادتين «٧٢ ، ٦٨» المشار اليهما أعلاه • الا أن المادة «٧٠» من الدستور قررت بأن انتماء الاعضاء الطبيعيين الى الاحزاب السياسية يؤدي الى زوال صفة العضوية الطبيعية عنهم اعتبارا من انتهاء مدة المجلس الذي يتمتعون بعضويته •

وعلى عكس كل من الدستور التركي والاردني لم يتطرق الدستور الايراني الى الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الاعيان ولا الى كيفية انتخاب الاعضاء الذي يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب ، وانما أكتفى بموجب المادة «٤٥» منه الى الاشارة بوجوب اختيار اعضاء مجلس الاعيان من بين رجالات الدولة ذوي الخبرة والثقافة العالية والشرف الرفيع •

واذا كانت دساتير كل من تركية وايران والاردن قد اختلفت من حيث كيفية تكوين مجلس الشيوخ ومن حيث الشروط الخاص بأعضاء هذا المجلس ، فانها اختلفت أيضا من حيث مدة عضوية اعضاء هذا المجلس • فبينما نرى بأن

مدة العضوية في مجلس الاعيان الاردني بموجب المادة «٦٥» من الدستور ، هي ثماني سنوات على ان يعاد تعيين نصفهم في نهاية كل أربع سنوات تجد بأن مدة العضوية في مجلس الشيوخ التركي بموجب المادة «٧٣» من الدستور ، هي ست سنوات على أن يتجدد انتخاب وتعيين ثلث عددهم في نهاية كل سنتين ، علما بأن ذلك لا يشمل الاعضاء الطبيعيين • ويتم تعيين من تنتهي مدة عضويته بعد مرور أربع سنوات بالنسبة للمجلس الاردني وسنتين بالنسبة للمجلس التركي ، عن طريق القرعة ، مع العلم بأن من يتم تعيينه بعد القرعة الاولى من أعضاء مجلس الاعيان التركي لا يشترك في القرعة الثانية بعد مرور سنتين أما بالنسبة للدستور الايراني ، فأن مدة العضوية في مجلس الشيوخ بموجب المادة «٥٠» منه هي سنتان •

ثانيا : مجلس النواب :

قبل عرض أحكام دساتير كل من تركيا وايران والاردن الخاصة بتشكيل مجلس النواب وشروط العضوية به في كل منها نتعرض لذكر بعض القواعد العامة المجالس النيابية في الدول البرلمانية • يلاحظ أولا بأن الانتخاب هوالطريقة المتبعة في تعيين أعضاء المجالس النيابية ، وأن عدد هؤلاء يكون أكثر بكثير من أعضاء مجلس الشيوخ • بالاضافة الى ذلك ، فأن السن التي يجب توفرها في النواب أقل من السن التي يشترط توفرها في أعضاء مجلس الشيوخ كما ان مدة النيابة في مجلس النواب أقل من مدة العضوية في مجالس الشيوخ • بعد هذه الملاحظات العامة سندرس مجلس النواب في فقرتين تخصص الاولى لدراسة تكوينه والثانية لدراسة الشروط الواجب توافرها في مجلس النواب •

أ ـ تكوين مجلس النواب :

يتألف مجلس النواب الاردني من ستين نائبا وذلك بموجب قانون الانتخاب الصادر وفقا لاحكام المادة «٦٧» من الدستور • والمادة «٦٧» من الدستور اوجبت

أن يتم انتخاب النواب بالاقتراع السري المباشر • وهـــذه الاحكام في الواقع مشابه لاحكام الدستورين التركي والايراني الخاصة بمجلس النواب ، حيث يتم اختيار أعضاء مجلس النواب التركي وفقا للمادة «٦٧» من الدستور عن طريق الاقتراع العام السري المباشـر ، وأن عددهم اربعمائة وخمســون عضوا • أما بالنسبة للدستور الايراني فعلى الرغم من أنه لم يعين طريقة أنتخاب أعضاء مجلس النواب ، قرر بموجب المادة «٤» منه بأن عددهم يجب الا يزيد وقت صــدور الدستور على مئة واثنين وستين نائباً ، على أنه يمكن زيادتهم عند الضرورة الى مئتي عضو فيما بعد •

هذا وان مدة النيابة في مجلس النواب الاردني بموجب المـادة «٦٨» من الدستور أربع سنوات تبدأ من تاريخ اعلان نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية على شرط أن تجرى هذه الانتخابات خلال الاشهر الاربعة التي تسبق انتهاء مدة نيابة المجلس القديم • واذا لم يكن الانتخاب قد تم حتى نهاية مدة المجلس القديم أو تأخر بسبب من الاسباب ، تمــدد مدة نيابة المجلس القــديم حتى يجرى انتخاب أعضاء المجلس الجديد • أما بالنسبة لمجلس النواب التركي فأن مدة نيابته أربع سنوات أيضا تبدأ بعــد اعلان نتـائج الانتخابات • ومن أجل سلامة الانتخابات وحرية الناخبين ، قررت المادة «٧٥» من الدستور بأن تجرى الانتخابات تحت أشراف الادارة العامة للهيئات القضائية • وتشكل للاشـراف على تنظيم الانتخابات هيئة خاصة تسمى الهيئة العليـا للانتخاب ، وتتكون من سبعة أعضاء أصلين وأربعة أعضاء أحتياطين تعين محكمة التميز ستة منهم والباقون يعينون من قبل مجلس الشـــورى من بين أعضـــائه • وعلى خلاف كل من الدستورين التركي والاردني ، قرر الدستور الايراني بموجب المادة «٥» منــه بأن مدة نيابة مجلس النواب سنتان ، وتبدأ من تاريخ حضور أعضـاء الالوية جلسات المجلس •

ولمجلس النواب الاردني دورة عادية واحدة في غضون كل سنة • وتبدأ

الدورة العادية بموجب الفقرة (٣) من المادة «٧٣» من الدستور ، في اليوم الاول من تشرين الثاني وتستمر لمدة ثلاثة أشهر • ويحق للملك وفقا للمادة «٧٨» أن يمدد هذه الدورة لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر • كما للملك أن يؤجل بأرادة ملكية جلسات المجلس ثلاث مرات على أن لا تزيد مدة التأجيلات في غضون كل دورة على الشهرين مع العلم بأن مدة التأجيلات لا تدخل في حساب مدة الدورة • وللملك تلقائيا عند الضرورة ، أو بناء على طلب كتابي مقدم من قبل الاغلبية المطلقة لمجموع عدد النواب أن يدعو المجلس الى الاجتماع في دورة استثنائية لمدة غير محدودة على أن لا تستمر بأي حال من الاحوال الى ما بعد نهاية تشرين الاول • وجلسات مجلس النواب الاردني ، العلنية منها والسرية لا تكون قانونية الا بحضور ثلثي عدد الاعضاء • ومما تجب الاشارة اليه بأن المشرع الاردني على خلاف المشرع التركي كما سنرى فيما بعد استطاع بهذا النص أن يخفف من حدة الانتقاد الموجه الى الديمقراطية النيابية على اعتبارها حكومة الاقلية وليست حكومة الاغلبية لان أغلب الدول النيابية تشترط لقانونية جلسات المجلس النيابي حضور الاغلبية المطلقة لمجموع أعضائه • والجلسات تكون علنية بصورة عامة ، الا أنه يجوز للمجلس أن يعقد جلسات سرية وذلك بناء على طلب الحكومة أو خمسة من أعضائه وموافقة أغلبية الاعضاء الحاضرين • ويدعى أعضاء المجلس للدورات العادية بأرادة ملكية ، الا أنه اذا تأخر صدور هذه الارادة حتى اليوم الاول من شهر تشرين الثاني للمجلس أن يجتمع تلقائيا وكأنه قد دعي بارادة ملكية •

ومما تجب الاشارة اليه بهذا الصدد ، بأن كل من الدستورين التركي والايراني قد اغفلا النص على بعض الاحكام الخاصة بدورات مجلس النواب واجتماعه • فعلى الرغم من أن المادة «٨٨» من الدستور التركي ، قررت بأن دورة مجلس النواب تبدأ بحكم القانون في اليوم الاول من شهر تشرين الثاني ، الا انها أغفلت ذكر مدة هذه الدورة • ويبدو بأن مدة دورة مجلس النواب

تحدد حسب رغبة أعضائه وحسب الظروف ، حيث قررت هذه المادة «للمجلس ان يعطل اجتماعاته مدة لا تتجاوز الخمسة أشهر سنويا على أكثر تقدير » بالاضافة الى ذلك نجد أن هذه المادة اعطت لرئيس الجمهورية ولمجلس الوزراء ، ولرئيس مجلس النواب ، وخمس أعضاء المجلس حق طلب دعوته للانعقاد في دورات استثنائية • وأخيرا بينت المادة «٨٦» من الدستور بأنه يكفي لكي تكون جلسات المجلس قانونية ، حضور أكثر من نصف أعضائه وأن القرارات تؤخذ بالاغلبية المطلقة لمجموع الاعضاء الحاضرين الا في الاحوال التي ينص بها القانون على خلاف ذلك • أما بالنسبة للجلسات السرية ، فبالرغم من أن الدستور ، قد أشار اليها فأنه لم يحدد الشروط الواجب توافرها من أجل انعقادها • ويبدو بأن أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين هم الذين يقررون سرية الجلسات وعلانيتها •

أما بالنسبة للدستور الايراني فقد قررت المادة «٦» منه بأن اجتماعات المجلس تكون قانونية بحضور نواب طهران فقط في حالة عدم الانتهاء من انتخابات نواب الالوية • وقرارات المجلس في هذه الحالة تؤخذ بالاغلبية البسيطة وتكون قانونية ونافذة ، كأنها صادرة من جميع الاعضاء • أما في الحالات الاعتيادية وبعد الانتهاء من الانتخابات في جميع مناطق المملكة تكون الاجتماعات قانونية بحضور ثلثي مجموع الاعضاء ، في حالة الاجتماعات من أجل المناقشة ، أما فيما يخص الاجتماعات التي يجرى فيها التصويت واتخاذ القرارات لا تكون قانونية الا بحضور ثلاثة أرباع اعضاء المجلس علما بأن القرارات تؤخذ بأغلبية أصوات الحاضرين ومما يلاحظ على هذه المادة وأن كانت الغاية الاساسية منها هي تلافي عيب الديمقراطية الذي سبق وأن أشرنا اليه أعلاه الا انها في الواقع قد تقف عقبة أمام سير اعمال المجلس أو تحقيق رغبة الاغلبية فيه ، لانها قررت بصورة غير مباشرة بان ربع مجموع أعضاء المجلس على الاقل يستطيعون منع المجلس من اتخاذ أي قرار بمجرد عدم

حضورهم الاجتماع • وبموجب المادة «٨» من الدستور ، المجلس بموجب نظامه الداخلي هو الذي يحدد أنعقاد دوراته العادية وانتهائها • وعلى الرغم من أن المادة «٩» من الدستور اشارت الى الدورات الاستثنائية فأنها لم تحدد كيفية ابتدائها ومدتها والاحوال التي يمكن فيها دعوة المجلس لهذه الدورات•وبموجب المادة «٣٤» يجوز لرئيس المجلس بناء على رغبته الخاصة أو بناء على طلب أحد الوزراء أو عشرة من أعضاء المجلس ان يقرر أنعقاد بعض الجلسات بصورة سرية •

ب ـ الشروط الواجب توافرها في النائب :

على عكس كل من الدستورين التركي والاردني ، لم يتطرد الدستور الايراني الى ذكر الشروط الواجب توافرها في النائب • وبموجب المادة «٧٥» من الدستور الاردني يشترط في النائب :

أ ـ ان يكون أردني الجنسية •

ب ـ الا يكون محكوماً عليه بالافلاس ولم يرد اعتباره بعد •

ج ـ الا يكون محجوزا ولم يرفع الحجز عنه •

د ـ الا يكون محكوماً عليه بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة عن جريمة غير سياسية •

هـ ـ الا يكون مجنونا أو معتوها •

و ـ الا يكون من اقارب الملك بالدرجة المعينة بقانون خاص •

بالاضافة الى ذلك فقد اشترط الدستور الاردني في المادة «٧٠» منه بأن يكون المرشح للانتخاب قد بلغ الثلاثين سنة شمسية من عمره •

أما بالنسبة للدستور التركي ، فبموجب المادة « ٦٨ » منه يشترط في النائب :

أ ـ الا يكون محجوزاً عليه ولم يرفع الحجز عنه •

ب ـ الا يكون ممن لم يؤد الخدمة العسكرية اذا كانوا مكلفين بها وغير معفيين منها •

جـ ـ الا يكون محروماً من تولي الوظائف العامة •

د ـ الا يكون محكوماً عليه بالحبس الشديد باستثناء الجرائم الناشئة عن التقصير•

هـ ـ الا يكون من المحكوم عليهم بالحبس مدة تزيد على الخمس سنوات •

و ـ الا يكون من مرتكبي جريمة خيانة الامانة أو الاختلاس أو التزوير أو الرشوة وغيرها من الجرائم المخلة بالشرف •

ووفقا للمادة «٦٧» من الدستور يشترط في النائب أن يكون قد بلغ الثلاثين سنة من عمره •

المبحث الثاني

اختصاصات السلطة التشريعية

لا تقتصر وظيفة السلطة التشريعية في الدول البرلمانية على سن القوانين والموافقة على الميزانية وفرض الضرائب والرسوم ، وانما تشمل كذلك مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها على اعمالها • وعلى هذا تتمتع السلطة التشريعية في الدول البرلمانية بثلاثة أنواع متميزة من الاختصاصات : هي الاختصاص التشريعي والاختصاص المالي والاختصاص السياسى • وسنقتصر هنا على دراسة الاختصاصين الاول والثاني فقط ، لاننا سندرس الاختصاص السياسى عند بحث العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية •

أولا : الاختصاص التشريعي :

ينطوي القيام بهذا الاختصاص على أمرين متعاقبين أولهما حق اقتراح القوانين وثانيهما مناقشتها والتصويت عليها •

أ ـ حق اقتراح القوانين :

أخذت دساتير كل من تركيا وايران والاردن بمبدأ المساواة بين أعضاء مجلس النواب والشيوخ في حق اقتراح القوانين . فقد نصت الفقرة (١) من المادة «٩٥» من الدستور الاردني « لكل عضو أو أكثر من أعضاء مجلسي الاعيان والنواب ان يقترح وضع مشروع قانون ... » ونصت المادة «٩١» من الدستور التركي « لمجلس الوزراء ولاعضاء مجلس الامة التركي سلطة اقتراح القوانين ... » وهذا أيضا ما ذهبت اليه المادة «٢٨» من ملحق الدستور الايراني الصادر في ٧ كانون الاول عام ١٩٠٧ التي قررت «اقتراح القوانين من اختصاص الملك ومجلس النواب ومجلس الاعيان ... ومع ذلك فأن الاقتراح والتصويت على القوانين الخاصة بأيرادات الدولة ومصروفاتها تكون من اختصاص مجلس النواب وحده ... »[١] .

ومن الملاحظ بأن موقف دساتير كل من تركيا والاردن والكويت في هذا الصدد ، يمكن أن يكون محلا للثناء لانها اعطت حق اقتراح القوانين لكل نائب أو عين دون أن تشترط وجوب تأييد هـذا الاقتراح من قبل عـدد معين من النواب أو الاعيان من أجل طرحه على المجلس وأخذ الموافقـة المبدئية عليـه . وذلك لان النائب أو العين قد لا يستطيع أن يجد من يؤيد اقتراحه قبل طرحه على المجلس ومناقشته رغم أهميته وضرورة اجرائه[٢] . وهذا ما يؤخذ على المادة «٣٩» من الدستور الايراني التي قررت وجوب تأييد خمسة عشر نائباً على الاقل للاقتراح المقدم من أحد النواب من أجل طرحه على المجلس ومناقشته . وهذا أيضا ما يؤخذ على المادة «٤١» من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني التي قررت « للحكومة ولكل نائب من النواب حق اقتراح القوانين ، فاذا كان الاقتراح من النواب فلا يجوز أن يوقعه أكثر من ستة نواب » ومن نص هـذه المادة يبدو أن حق اقتراح القوانين اعطى لكل عضو من أعضاء مجلس النواب.

---

(١) كودشو Les Constitut'ons du Proch et du Moyen-Orient, Paris 1957, P. 219.

(٢) راجع المادة «١٠٩» من الدستور الكويتي .

الا أن هذا الاقتراح لا يعرض على المجلس الا اذا كان موقعا من قبل عدد من النواب لا يزيد على الستة • وواضح من نص هذه المادة بأن واضعها لم يوفق في صياغتها حيث لا تفهم الحكمة من عدم جواز قبول اقتراح مقدم من نائب لا لسبب الا لانه مؤيد من قبل أكثر من ستة نواب •

وعلى كل حال فأن موقف دساتير كل من تركيا وايران والاردن والكويت يمكن ان يكون محلا للنقد لانها اعطت حق اقتراح القوانين الى اناس غير منتخبين وهم أعضاء مجلسي الاعيان الاردني والايراني المعينون من قبل الملك والاعضاء المعينون من قبل رئيس الجمهورية والاعضاء الطبيعيون في مجلس الشيوخ التركي والاعضاء المعينون في مجلس الامة الكويتي حسب توليهم منصباً وزارياً • وهذا مما لا شك فيه خرق للمبادىء الديمقراطية التي تقرر بأن الشعب هو مصدر السلطات وأن القانون ما هو الا تعبير عن ارادة الشعب • فكيف والحالة هذه يستطيع مشرعو هذه الدساتير أن يبررا منح حق التعبير عن ارادة الشعب الى اناس لم ينتخبهم ولم يخولهم حق التعبير عن ارادته •

واقتراحات القوانين عادة تقدم الى رئيس المجلس الذي ينتمي اليه العضو الذي يقوم بعرضها على المجلس من أجل أخذ رأيه فيها واحالتها الى اللجنة المختصة • على خلاف غيره من دساتير الشرق الاوسط نجد ان الدستور اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب اجازا للحكومة ولكل نائب سواء مع تقديم الاقتراح أو بعد تقديمه ان يطلب بمذكرة خطية مسببه ، دوس الاقتراح بصورة مستعجلة • وفي هذه الحالة على الرئيس عرض الطلب على المجلس • فأذا قبل هذا الطلب ، احيل مع الاقتراح الى اللجنة المختصة التي يجب عليها درس الاقتراح قبل القيام بغيره من الاعمال • كما اجيز للحكومة ولكل نائب سواء مع تقديم الاقتراح أو بعد تقديمه ان يطلب بمذكرة خطية مسببه ، درس الاقتراح بصورة الاستعجال المكرر شرط أن يكون الاقتراح مؤلفا من مادة واحدة • فأذا قرر المجلس اجابة الطلب درس الاقتراح فورا دون احالته الى اللجنة

المختصة[1] • وبموجب المادة «٤٦» من الدستور الايراني يجب ان تعرض اقتراحات القوانين على مجلس الاعيان أولا سواء كانت مقترحة من قبل الوزراء أو من قبل الاعيان أو النواب •

ب ـ المناقشة والتصويت :

تقدم اقتراحات القوانين عادة الى رئيس المجلس ، الذي عليه احالتها الى اللجان المختصة ، بعد درجها في جدول أعمال المجلس وموافقة أغلب أعضائه عليها • وعند أنتهاء اللجان البرلمانية من دراسة هذه الاقتراحات واعداد التقارير اللازمة لها تودع الى رياسة المجلس التي يجب عليه ادراجها في جدول الاعمال حسب تواريخ ورودها من اللجان • وفي المواعيد المحددة حسب جدول الاعمال تبدأ المناقشة العامة وذلك بتلاوة الاقتراح وأسبابه الموجبة ثم تقرير اللجنة أو اللجان التي عرض عليها • وبعد ذلك يعطى الكلام لمقرر اللجنة من أجل بيان جميع الآراء التي عرضت عند بحث الاقتراح سواء كانت هذه الآراء مؤيدة للاقتراح أو معارضة له • ومن ثم يعطى الكلام للحكومة التي لها حق الاولوية في الكلام عند طلبها وأخيراً يأتي دور النواب طالبي الكلام حسب الترتيب •

وعند الانتهاء من المناقشة العامة للاقتراح ، تبدأ مناقشة المواد كلا على انفراد • وتبدأ المناقشة في كل مادة بتلاوة نصها أولا ثم تتلى التعديلات المقترحة حسب ترتيبها • وبعد الانتهاء من مناقشة كل مادة وتعديلاتها المقترحة يجرى التصويت عليها حسب نظام المجلس ، أما برفع الايدي أو بالقيام والقعود أو بالمناداة بالاسماء في الاحوال الهامة •

ويبدأ التصويت على المواد بأن يطرح أولا طلبا الالغاء اذا كان قد اقترح ثم تطرح التعديلات المقترحة فيقدم منها أبعدها مدى عن الاصل • وعند رفض طلبات

---

(١) للاستفاضة بالبحث راجع حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ص ١٩٥ ـ ١٩٦ •

الالغاء والتعديلات يصار الى التصويت على أصل الاقتراح • وبعد الانتهاء من التصويت على جميع المواد تؤخذ الآراء على قبول الاقتراح بجملته بعد حذف المواد المرفوضة عند التصويت عليها وفي حالة رفض الاقتراح جملة ، يمتنع النظر فيه ثانية بموجب الدستور اللبناني قبل مضي ستة أشهر على قرار الرفض اذا كان الاقتراح مقدم من أحد النواب ، وقبل مضي ثلاثة أشهر اذا كان مقدماً من الحكومة • وبموجب دساتير كل من تركيا وايران والاردن والكويت يمتنع النظر في الدورة نفسها ويجوز النظر فيه في الدورات التي تليها[1] • ومن الملاحظ ، بانه على خلاف دساتير ايران ولبنان والكويت والاردن لا يجوز لرئيس المجلس بموجب الدستور التركي المشاركة في التصويت الا في حالة تعادل الاصوات[2] •

وبالاضافة الى هذه الاحكام هناك أحكام خاصة بالدولة التي تأخذ بنظام المجلسين • فبموجب المادة «٩٢» من الدستور التركي ، يجب أن تجرى مناقشة الاقتراحات والتصويت عليها في مجلس النواب أولا ومن ثم في مجلس الشيوخ واذا وافق مجلس الشيوخ على النص الوارد اليه أو اذا ادخل تعديل عليه ووافق مجلس النواب على هذا التعديل أصبح النص قانونا بعد تصديقه من رئيس الدولة • أما اذا رفض مجلس النواب قبول التعديل الوارد اليه من مجلس الشيوخ تؤلف لجنة مختلطة متكونة من عدد متساو من أعضاء اللجان المختصة في كلا المجلسين • وعلى هذه اللجنة أن تضع صيغة تعرضها على مجلس النواب• وعلى مجلس النواب في هذه الحالة أن يقبل أحد النصوص التالية : النص الذي أعدته اللجنة المختلطة أو النص الذي وضعه مجلس الشيوخ أو النص الذي عرضه مجلس النواب نفسه منذ البداية • والاقتراح أو التعديل المرفوض من قبل مجلس النواب ووافق عليه مجلس الشيوخ • يعاد الى مجلس النواب

---

(١) أنظر المادة «٩٣» من الدستور الاردني والمادة «٩٣» من الدستور التركي والمادة «٢٢» من الدستور الايراني والمادة «١٠٩» من الدستور الكويتي •

(٢) أنظر المادة «٨٤» من الدستور التركي •

ثانية فأن أصر على رفضه لا يجوز عرضه للتصويت ثانية وعلى مجلس الشيوخ البت في الاقتراحات والتعديلات المرسلة اليه من مجلس النواب في خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر على أكثر تقدير •

وعلى العكس من ذلك قرر الدستور الايراني بموجب المادة «٤٦» منه يجب أن تناقش جميع الاقتراحات أمام مجلس الاعيان أولا ، حتى وأن كانت مقترحة من قبل أعضاء مجلس النواب • وعلى هذا فجميع الاقتراحات التي يقدمها أعضاء مجلس النواب بعد أقرارها من قبل المجلس بصورة مبدئية يحيلها الى مجلس الاعيان من أجل مناقشتها وأعطاء رأيه فيها • وبعد انتهاء مجلس الاعيان من مناقشة الاقتراحات واتخاذ القرار بشأنها تحال الى مجلس النواب • وفي حالة اختلاف المجلسين بشأن اقتراح كأن يوافق احدهما عليه ويرفضه الثاني أو يعدله ، يحال هذا الاقتراح بموجب المادة «٤٨» من الدستور ، الى لجنة نصف أعضائها منتخبون من مجلس النواب والنصف الآخر منتخبون من مجلس الاعيان • فاذا توصلت هذه اللجنة الى الاتفاق على حل ، يرسل الى الملك لاقراره • أما اذا اختلف الاعضاء وتعسر الوصول الى حل يرسل هذا الاقتراح الى الملك ، وله في هذه الحالة اتخاذ القرار النهائي في الموضوع ، كما له أن يعيده الى مجلس النواب من أجل اعادة مناقشته • فاذا أصر مجلس النواب على رأيه ، للملك في هذه الحالة حق حل المجلس وأجراء انتخابات جديدة •

أما بالنسبة للمادة «٩٢» من الدستور الاردني ، اذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله الآخر معدلا أو غير معدل ، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برياسة رئيس مجلس الاعيان لبحث المواد المختلف بشأنها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار الجلسة المشتركة بأكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين • وعند رفض أي مشروع من قبل الجلسة المشتركة أو من قبل كلا المجلسين ، لا يقدم ثانية الى أحد المجلسين في الدورة نفسها ، وانما يجوز اقتراحه في الدورات التي تليها •

ثانيا : الاختصاص المالي :

أن دراسة الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدول البرلمانية بصورة عامة تتطلب بحث أمرين هامين هما : القوانين المالية والميزانية العامة :

القوانين الماليـة :

على الرغم من أن تنظيم كثير من الشـؤون المالية كالقروض العـامة والاعتمادات المالية لا تتطلب وضـع قواعد عامة شـاملة وبالتالي لا تحمل صفة القوانين ، نجد بأن دساتير الدول البرلمانية على اختلافهـا تقرر وجوب تنظيمها كبقية الشؤون المالية الاخرى عن طريق أصدار القوانين • والواقع أن الغاية من وجوب تنظيم الشؤون المالية عن طريق اصدار القوانين هي تمكين البرلمان من مراقبة تصرفات الحكومة مراقبة دقيقة أو عدم السماح لها بالانفراد بتصريف شؤون الدولة المالية دون اطلاع ممثلي الشعب عليها • وقد أخذت دساتير كل من الاردن ولبنان والكويت وتركيا وايران بهـذه القاعدة • فأشترطت تنظيم جميع الشؤون المالية عن طريق أصدار القوانين • وسنبين أهم أحكام هذه الدساتير بهذا الصدد •

ا ـ الضرائب والرسوم :

تنص المادة «١١» من الدستور الاردني « لا تفرض ضريبة أو رسـم الا بقانون ولا تدخل في بابها أنواع الاجور التي تتقاضاها الخزانة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحـكومة من الخـدمات للافراد أو مقـابل انتفـاعهم بأملاك الدولة ••• » وواضح من نص هذه المادة أنها تفرق بين الضرائب والرسـوم وبين الاجور • فالاولى لا يجوز أنشائها الا بقانون والثانيـة يجوز أن تفرض بغير حاجة الى صدور قانون أي يجوز تقريرها بنظام مثلا • ومما يلاحظ بأنه لا يجوز الغاء أو تعديل الضرائب والرسوم الا بقانون وذلك لان القانون لا يمكن أن يلغي أو يعدل الا بقانون • ومن هذا نستطيع القول انه لا يمكن للحكومة ان تنفرد بوضع أو الغاء أو تعديل الضرائب والرسوم ضمنا لانها خاضعة لرقابة

البرلمان الذي من اختصاصه سن القوانين ومنها المتعلقة بالضرائب والرسوم وهذا ما سارت عليه دساتير كل من لبنان وتركيا وايران والكويت فنصت المادة «٦١» من الدستور التركي « ٠٠٠ ولا يجوز أن تفرض ضرائب أو رسوم أو نفقات وما الى ذلك من التكاليف الا بقانون » ونصت المادة «١٨» من الدستور الايراني « ٠٠٠ لا تفرض ضريبة أو رسم أو يعدلان الا بموافقة مجلس النواب » ونصت المادة «١٣٤» من الدستور الكويتي « انشاء الضرائب العامة وتعديلها والغاؤها لا يكون الا بقانون ولا يعفى أحد من ادائها كلها أو بعضها في غير الاحوال المبينة بالقانون ولا يجوز تكليف أحد باداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف الا في حدود القانون » وأخيرا قررت المادة «٨١» من الدستور اللبناني « تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز احداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية الا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الاراضي اللبنانية دون استثناء » ٠ ومن المشاهد بأنه على عكس كل من الدستورين الاردني والتركي نظمت دساتير كل من لبنان وايران والكويت الاحكام الخاصة بالغاء وتعديل الضرائب فنصت المادة «٨٢» من الدستور اللبناني « لا يجوز تعديل ضريبة أو الغائها الا بقانون » وقررت المادة «٥٨» من الدستور الايراني « كل تخفيض أو الغاء أو أعفاء مالي لا يمكن تقريره الا بقانون خاص » ٠

ومن نص المادتين « ٨١ ، ٨٢ » من الدستور اللبناني المذكورين أعلاه ، يتضح بأن الدستور البناني قد أغفل ذكر الرسوم وبيان كيفية فرضها وجبايتها والغائها ٠ ومع ذلك نجد بأن النظام الداخلي للبرلمان اللبناني تلافي هذا النقص ، فنصت المادة «٩٥» منه « لا يجوز احداث أو الغاء ضريبة أو رسم أو مكس من المكوس أو تعديل في الضرائب والرسوم والمكوس الا بقرار مجلس النواب » ٠

وكما أنه لا يجوز أنشاء أو تعديل أو الغاء ضريبة أو رسم الا بقانون فلا يجوز كذلك أعفاء أي شخص منها الا بقانون وهذا ما نصت عليه المادة «١١٨»

من الدستور الاردني « لا يجوز أعفاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم في غير الاحوال المبينة في القانون » وأشارت اليه المادة «١٣٤» من الدستور الكويتي والمادة «٥٨» من الدستور الايراني المشار اليها أعلاه • وعلى الرغم من ان كل من الدستورين اللبناني والتركي قد أغفلا مثل هذا النص ، يبدو لنا بأنه لا يمكن أن يعفى أي شخص من الضرائب في لبنان وتركيا الا بقانون وذلك طبقا للقاعدة القانونية التي تقضي أن كل ما يتقرر بقانون لا يمكن الغاؤه أو تعديله الا بقانون •

ب ـ الالتزام والامتياز والاحتكار :

نظرا لاهمية الالتزام والامتياز والاحتكار ومساسها بالمصالح الاقتصادية العليا للدولة • تذهب معظم الدساتير الى وجوب منحها وتنظيمها بقانون • فالسلطة التنفيذية بموجب هذه الدساتير لا يمكنها منح أي امتياز أو التزام أو احتكار لاستغلال ثروات البلاد الطبيعية وذلك لتعلقها بالشؤون الاقتصادية المحضة التي يجب أن يبدى ممثلو الشعب رأيهم فيها • وعلى هذا فقد نصت المادة «٨٩» من الدستور اللبناني « لا يجوز منح أي التزام أو أمتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار الا بموجب قانون والى زمن محدود » ويبدو من نص هذه المادة بأن الدستور اللبناني وأن اعطى حق منح الامتياز والالتزام والاحتكار الى البرلمان فأنه اشترط بالا تمنح هذه الحقوق الا لمدة محدودة • وهذا أيضا ما ذهب اليه الدستور الكويتي بموجب المادتين «١٥٢ و١٥٣» • منه ومما يلاحظ بان الدستورين الكويتي واللبناني قد احسنا بعدم جواز منح هذه الحقوق لمدة غير محدودة حيث قد تتغير الاحوال الاجتماعية والاقتصادية بتغير ظروف البلد الامر الذي يستلزم تغيير شروط الامتياز أو الالتزام أو الاحتكار تمشيا مع ما تقتضيه المصلحة العامة • والدستور الاردني وان لم ينص صراحة على عدم جواز منح الالتزام والاحتكار الا بقانون كما فعل بالنسبة للامتياز فأنه أشار اليها ضمنا حيث جعلها من أنواع الامتياز •

وهذا ما بينه نص المادة «١١٧» منه حيث قضت « كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق بأستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون» ويظهر من نص هذه المادة أن المشرع الاردني قد اغفل اشتراط منح هـذه الحقوق لمدة غير محدودة وهذا ولا شك نقص هام كان من الواجب تلافيه كما فعل المشرعان اللبناني والكويتي من قبله • وعلى عكس دساتير كل من لبنان والكويت والاردن ، لم تتطرق دساتير كل من تركيا وايران الى تنظيم الالتزام والامتياز والاحتكار • وهذا ولا شك نقص لا يمكن التغاضي عنه نظرا لاهميتها الكبيرة كما بينا •

ج ـ القروض المالية العامة :

بالاضافة الى فرض الضرائب والرسوم ومنح الالتزام والامتياز والاحتكار ذهب الدستور اللبناني الى ما ذهبت اليه كثير من الدساتير البرلمانية ، فقرر عدم جواز عقد القروض المالية العامة الا بموجب قانون • وهذا ما بينته المادة «٨٨» منه حيث قضت « لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه انفاق من الخزانة الا بقانون » وهذا ما ذهبت اليه المادة «١٣٦» من الدستور الكويتي وما أشارت اليه المادتين «٤٦ ، ٢٥» من الدستور الايراني حيث قررتا بأن عقد القروض من أختصاص مجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ • والواقع ان الحكمة من عدم عقد القروض العامة الا بقانون هي أعطاء ممثلي الشعب حق مراقبة شروط هذه القروض والاطلاع على كيفية تسديدها ومدى تأثيرها على اقتصاديات الدولة وذلك لانها ترتب دينا في ذمة الشعب المعبر عن ارادته • وعلى الرغم من ضرورة النص على عدم جواز عقد القروض العامة الا بموجب قانون ، نجد بأن دساتير كل من تركيا والاردن جاءت خلوه منه • ومن المشاهد بأنه فضلا عن عدم وجود مثل هذا النص في الدستور الاردني فأن العمل قد جرى بأن عقد هذه القروض لا يتم الا بموافقة مجلس النواب •

الميزانية العامة

الميزانية العامة هي الحساب التقديري لمصروفات وايرادات الدولة خلال سنة كاملة • وعلى الرغم من ان تنظيم الميزانية عمل اداري على درجة عظيمة من الاهمية يسمح للبرلمان في الدول البرلمانية بصورة خاصة بأن يبدي ارادته التامة فيه قبل وضعه موضع التنفيذ • وذلك لان الميزانية العامة في الدول البرلمانية هي العنان الذي يستطيع البرلمان بواسطته ، توجيه السلطة التنفيذية في الاتجاه الذي يراه والوسيلة الفعالة التي يذود بها عن اعتداءات هذه السلطة • وهذا ما أخذت به دساتير كل من المملكة الاردنية الهاشمية والمملكة الايرانية والجمهورية التركية والجمهورية اللبنانية والكويت ، حيث قضت هذه الدساتير بوجوب عرض مشروع الميزانية على السلطة التشريعية ومصادقتها عليه قبل تنفيذه •

وبما أن الميزانية العامة ذات طبيعة ادارية فأن أعدادها ووضع مشروعاتها يكون من اختصاص وزارة المالية[1] • فهي التي تقوم بأجراء الحساب التقديري لواردات الدولة ومصروفاتها والاتصال بالوزارات المختلفة من أجل الحصول على الميزانيات الخاصة بكل منها • وبعد انتهاء وزارة المالية من وضع مسودة الميزانية تحيلها بشكل مشروع قانون الى السلطة التشريعية في خلال مدة معينة تختلف بأختلاف الدساتير • فبالنسبة للدستور اللبناني يجب على وزارة المالية تقديم المشروع الى مجلس النواب قبل بداية دورة تشرين بخمسة عشر يوماً على الاقل[2] ، وبالنسبة للدستور الاردني على الوزارة تقديمه قبل ابتداء السنة

---

(١) بموجب المادة «١٠٢» من الدستور الايراني ، يكون وضع مشروع الميزانية من اختصاص هيئة يكونها مجلس النواب من بين أعضائه وتقوم هذه الهيئة بالاتصال بمختلف الوزارات لاعداد ميزانياتها •

(٢) المادة «٨٣» من الدستور اللبناني •

المالية بشهر على الاقل[1] ، وبالنسبة للدستور التركي على الوزارة تقديمه قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة أشهر على الاقل[2] • وبالنسبة للدستور الايراني يجب على كل وزارة أن تعد ميزانيتها في النصف الثاني من السنة ، وعليها أن تقدم هذه الميزانية الى مجلس النواب قبل خمسة عشر يوماً على الاقل من ابتداء السنة الايرانية[3] وأخيراً بالنسبة للدستور الكويتي على الوزارة تقديمه الى مجلس الامة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الاقل[4] • وعلى خلاف الدستور التركي على رئيس مجلس النواب بموجب دساتير كل من ايران والكويت ولبنان والاردن احالة مشروع الميزانية الى اللجنة المختصة بعد استلامه من الوزارة من أجل دراسته وتقديم تقرير عنه • وعلى اللجنة بعد استلامها لمشروع الميزانية البدء بدراستها في جلسات متابعة يحضرها وزير المالية وممثلو مختلف الوزارات ولكل لجنة من لجان المجلس حق انتداب ممثل عنها الى هذه اللجنة لايضاح الامور المتعلقة بتلك اللجان من أبواب الميزانية وذلك بصفة استشارية • وبعد انتهاء اللجنة من دراسة المشروع ومناقشته ، عليها أن تقدمه الى المجلس مرفقا بتقريرها النهائي ، الا أنه لا يجوز للمجلس البدء بمناقشة الميزانية الا بعد المصادقة على الحساب الختامي للسنة السابقة • وتخصص الجلسات الاولى من جلسات المجلس لمناقشة الميزانية بصورة عامة ، وبعد ذلك تبدأ المناقشة على أساس مشروع اللجنة المختصة لا على أساس المشروع الاصلي الذي تقدمت به الحكومة • ومع ذلك لوزير المالية في حالة حذف اللجنة لاعتمادات وردت في المشروع الاصلح ان يطلب من المجلس اعادتها موضحا وجهة نظره ، هذا مع العلم بأنه لا يجوز للجنة المختصة ولا لمجلس النواب حذف اعتماد وضعته الحكومة لوفاء دين عقدته بموجب الدستور والقوانين المرعية • كما أنه لا يجوز

---

(١) المادة «١١٢» من الدسور الاردني •

(٢) المادة «٩٤» من الدستور التركي •

(٣) المادة «٢٠» من الدستور الايراني •

(٤) المادة «١٤٠» من الدستور الكويتي •

للمجلس أثناء مناقشة الميزانية أن يزيد الاعتمادات الواردة فيها سواء كان ذلك بطريق التعديل أو بطريق الاقتراح المقدم على حدة . الا أنه يجوز بعد تصديق الميزانية أن يقترح وضع قوانين لاحداث نفقات جديدة أو نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الميزانية من فصل الى آخر . وما تجدر الاشارة اليه بأن تقيد اختصاصات البرلمانات في زيادة النفقات في الميزانية يتلاءم مع ما هو معروف عن ميل أعضائها الى الاسراف في الشؤون المالية بقصد أرضاء ناخبيهم . وبالنسبة للدستور الاردني ، بعد انتهاء مناقشة الميزانية من قبل مجلس النواب تحال الى مجلس الاعيان من أجل مناقشتها بنفس الشكل المذكور أعلاه . وهذا على عكس ما ذهب اليه الدستور الايراني الذي قضى بأن النظر في الميزانية العامة واقرارها من اختصاص مجلس النواب وحده .

أما في تركيا فلا يعرض مشروع الميزانية المعد من قبل الحكومة على مجلس الامة الكبير مباشرة وانما يعرض أولا على لجنة مختلطة متكونة من خمسة وثلاثين نائبا وخمسة عشر شيخا . ويشترط في هذه اللجنة عند تأليفها ، أن يكون ثلاثون عضوا من أعضائها يمثلون الكتلة أو الكتل البرلمانية المشتركة في الحكم على أن يؤخذ بنظر الاعتبار تمثيل جميع الكتل السياسية الحزبية أو المستقلة تمثيلا يتناسب مع قوتها في المجلسين . وعلى اللجنة المختلطة الانتهاء من دراسة المشروع في خلال ثمانية أسابيع من تاريخ استلامها اياه . وبعد انتهاء اللجنة من دراسة المشروع ترسله مع تقريرها الى مجلس النواب الذي عليه مناقشته خلال عشرة أيام وارساله الى مجلس الشيوخ . وبعد انتهاء مجلس الشيوخ من مناقشته يرسل ثانية الى اللجنة المختلطة التي عليها خلال أسبوع الانتهاء من بحثه وارساله الى مجلس النواب للمذاكرة فيه واتخاذ القرار النهائي بشأنه . ومما يلاحظ بأنه لا يجوز لاعضاء مجلس الامة الكبير عند عرض مشروع الميزانية عليهم ، مناقشة التقارير والتعديلات المدخلة عليه[١] .

(١) راجع المادة «٩٤» من الدستور التركي .

وعلى عكس الدستورين التركي والايراني نضمت دساتير كل من الكويت ولبنان والاردن الاحكام الخاصة بدخول السنة المالية الجديدة قبل الانتهاء من التصويت على الميزانية • فقضت المادة «٨٦» من الدستور اللبناني « اذا لم ينتهي المجلس من المناقشة والتصويت على الميزانية قبل انتهاء الدورة المخصصة لذلك على رئيس الجمهورية دعوة المجلس فورا لدورة استثنائية تستمر حتى نهاية كانون الثاني ••• » وقد بينت المادة المذكورة بأنه اذا انقضت الدورة الاستثنائية ولم يبت فيها نهائيا على مشروع الميزانية ، لرئيس الجمهورية أن يصدر مرسوما بموافقة مجلس الوزراء يقرر بموجبه وضع مشروع الميزانية موضع التنفيذ على الشكل الذي تقدمت به الحكومة الى المجلس • والملاحظ بأن هذا النص منتقد حيث أعطى للحكومة امكانية سلب مجلس النواب حق مراقبتها والاشراف على أعمالها ، وهذا ولا شك يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات على الشكل الذي يقوم عليه النظام البرلماني • وقد تلافى المشرع الاردني هذا النقص ، فقررت المادة «١١٣» من الدستور ، بوجوب العمل بحسب الميزانية العامة للسنة السابقة الا اذا كانت النفقات الواردة في مشروع الميزانية الجديدة أقل مما في الميزانية السابقة فعندئذ يجب العمل ضمن حدود مشروع الميزانية الجديدة الى أن يتم التصديق عليها • والحكمة من الاخذ بالميزانية الاقل نفقات هي تلافي احتمال حدوث عجز في ميزانية السنة الجديدة • وهذا ما يؤخذ على الدستور الكويتي حيث قرر بموجب المادة «١٤٥» منه اذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره ، وتجبى الايرادات وتنفق المصروفات وفقاً للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة •

الفصل الثاني

السلطة التنفيذية

ممارسة السلطة التنفيذية في الدول البرلمانية من اختصاص رئيس الدولة • ولكن بما أن رؤساء هذه الدول مصونون وغير مسؤولين فأنهم لا يمارسون اختصاصاتهم الا بواسطة وزرائهم • وعلى هذا فالسلطة التنفيذية في الدول البرلمانية تتكون في الواقع من رئيس الدولة ومجلس الوزراء • وسندرس الاحكام الخاصة بكل منهما حسب دساتير كل من المملكة الاردنية الهاشمية ، والجمهورية التركية ، والجمهورية اللبنانية ، والمملكة الايرانية ، وامارة الكويت في فصلين نخصص الاول لرئيس الدولة والثاني للوزارة •

المبحث الأول

رئيس الدولة

كيفية اختيار رئيس الدولة :

تنقسم دول الشرق الاوسط البرلمانية من حيث كيفية اختيار الرئيس الاعلى الى دول ملكية ودول جمهورية ، وسنبحث كل منهما على انفراد •

ا ـ الدول الملكية :

كانت معظم دول الشرق الاوسط البرلمانية حتى وقت قريب تأخذ بالنظام الملكي ، الا أن هذا النظام الغي في الوقت الحاضر في أغلب هذه الدول ولم تعد تأخذ به الا المملكة الاردنية الهاشمية والمملكة الايرانية وامارة الكويت • فقد نصت المادة الاولى من الدستور الاردني « المملكة الاردنية الهاشمية دولة عربية

مستقلة ... ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي » وهذا أيضا ما ذهبت اليه المادة «٤١» من الدستور الكويتي حيث نصت « الكويت امارة وراثية في ذرية المغفور له مبارك الصباح ... » وعلى الرغم من أن الدستور الايراني لم يخصص مادة منه لتحديد شكل نظام الحكم ، أقر النظام الملكي في أكثر من مادة . فبعد أن نص في المادة «٣٥» بأن « السيادة وديعة مفوضة من قبل العناية الالهية من الشعب الى شخص الامبراطور » قرر بموجب المادة «٣٦» منه « السيادة الدستورية في ايران ، مفوضة من الشعب بواسطة المجلس التأسيسى الى صاحب الجلالة رضا شاه بهلوي . وتنتقل الى الذكور من ذريته عن طريق الميراث » وقد بينت المادة «٢٨» من الدستور الاردني كيفية انتقال العرش من السلف الى الخلف وأقتصرت على أسرة الملك عبدالله بن الحسين . وينتقل العرش بموجب هذه المادة من الملك عبدالله الى أكبر أبنائه سنا ثم الى أكبر أبناء ذلك الابن الاكبر وهكذا درجة بعد اخرى . واذا توفى أكبر الابناء قبل أن ينتقل اليه العرش كانت الولاية الى أكبر أبنائه سنا وأن كان للمتوفى أخوة . واذا لم يكن لمن له ولاية العرش أبناء تنتقل الولاية الى أكبر أخوته واذا لم يكن له أخوة فالى أكبر أبناء أكبر أخوته فأذا لم يكن لاكبر اخوته أبن فالى أكبر أبناء اخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الاخوة . وفي حالة عدم وجود أخوة وأبناء أخوة لمن له ولاية العرش تنتقل الولاية الى الاعمام وذريتهم حسب الترتيب المذكور سالفا . وعند وفاة آخر ملك بدون وريث عرش على النحو المبين أعلاه ، يتولى العرش أحد أفراد سلالة الملك حسين بن علي الذي يختاره مجلس الامة .

والدستور الكويتي وان كان قد أخذ بالنظام الوراثي لتعين رئيس الدولة ، الا انه لم يقصد بذلك ان تنتقل السلطة من الاب الى ابنه الاكبر ، وانما قصد ان يكون العرش محصراً بعائلة مبارك الصباح ومن يرشحه الامير ويوافق عليه مجلس الامة . ولهذا على الامير بموجب المادة «٤» من الدستور ان يعين ولي العهد خلال سنة على الاكثر من تاريخ تولية الامير . ويكون تعين ولي العهد

بناء على ترشيح الامير ومبايعة مجلس الامة في جلسة خاصة وبموافقة الاغلبية المطلقة لمجموع اعضائه . وفي حالة عدم تعين ولي العهد على هذا الشكل يرشح الامير لولاية العهد ثلاثة على الاقل من ذرية مبارك الصباح ولمجلس الامة ان يختار أحدهم ولياً للعهد .

ومن الجدير بالذكر بأنه لا يجوز أن يتولى العرش في كل من ايران والكويت والاردن أمرأة وهذا ما اشارت اليه المادة «٤» من الدستور الكويتي والمادة «٣٦» من الدستور الايراني المذكورتان أعلاه وما قررته المادة «٢٨» من الدستور الاردني بقولها « تكون ورثة العرش في الذكور من أولاد الظهور » كما أنه لا يجوز بموجب هذه المادة أن يعتلي العرش أحد ممن كانوا محرومين من الولاية بارادة ملكية بسبب عدم لياقتهم مع العلم بأن هذا الحرمان لا يشمل أبناء ذلك الشخص . هذا ويشترط في الارادة الملكية التي تقرر الحرمان من الولاية على العرش أن تكون موقعة من رئيس الوزراء وأربعة من الوزراء على الاقل على أن يكون من بينهم وزيرا الداخلية والعدلية .

ويشترط فيمن يتولى العرش الاردني والعرش الكويتي أن يكون مسلما عاقلا مولودا من زوجة شرعية ومن أبوين مسلمين وهــذا ما نصت عليه المادة «٤» من الدستور الكويتي والفقرة (هـ) من المادة «٢٨» كما يشترط فيه بالنسبة للاردن أن يكون قد أكمل الثامنة عشرة سنة قمرية من عمره . فاذا لم يبلغ هذه السن وقت وفاة سلفه يباشر سلطاته بالنيابة عنه أثناء مدة قصره وصي أو مجلس وصاية معين من قبل الملك المتوفى أو من قبل مجلس الوزراء اذا لم يكن الملك السابق قد قام بهذا التعيين ، وهــذا ما بينته الفقرة (ز) من المادة «٢٨» بالعبارة التالية « يبلغ الملك سن الرشد متى أتم ثماني عشرة سنة قمرية من عمره . فاذا أنتقل العرش الى من هو دون هذا السن يمارس صلاحيات الملك الوصي أو مجلس الوصاية الذي يكون قد عين بارادة ملكية سامية صادرة من الجالس على العرش واذا توفى دون أن يوصي يقوم مجلس الوزراء بتعيين الوصي

أو مجلس الوصاية » ومما يؤخذ على هذه الفقرة بأنها أسندت حق تعيين الوصي أو مجلس الوصاية الى مجلس الوزراء وحده في حالة عدم قيام الملك المتوفى بذلك • وأنه كان من الاجدر بالمشرع الاردني اشتراط موافقة مجلس الامة على هذا التعيين بأعتبار أن هذا المجلس هو ممثل الشعب صاحب السيادة فضلا عن أنه يؤدي الى تقوية رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية وهو ما يتفق مع روح النظام البرلماني ويتلاءم مع الاسس التي يقوم عليها هـذا النظام • ويجب على الملك وفق المادة «٢٩» من الدستور أن يقسم يمين المحافظة على أحكام الدستور والاخلاص للشعب بعد ارتقائه العرش أمام مجلسي الاعيان والنواب في جلسة مشتركة برياسة رئيس مجلس الاعيان •

وبموجب المادة «٢٨» من الدستور الاردني يشترط في الوصي وعضو مجلس الوصاية أن يكون قد بلغ ثلاثين سنة قمرية اذا كان من غير اقرباء الملك • أما اذا كان من اقربائه فأنه يشترط فيه أن يكون قد أكمل ثماني عشرة سنة قمرية من عمره «ف ل» واذا توفى الوصي أو أحد أعضاء مجلس الوصاية أو اصبح غير قادر على القيام بمهام وظيفته على مجلس الوزراء أن يعين من يقوم مقامه « ف ك » وبموجب الفقرة «ي» من هذه المادة على الوصي وأعضاء مجلس الوصاية قبل توليهم مهام وظائفهم أن يقسموا اليمين الدستورية أمام مجلس الوزراء • ومما يلاحظ على هذه الفقرة بأنه كان من الواجب على المشرع الاردني أن يقرر وجوب تأدية اليمين الدستورية للوصي ولاعضاء مجلس الوصاية أمام مجلس الامة في جلسة مشتركة برياسة رئيس مجلس الاعيان وذلك لاهمية المنصب الذي يتمتعون به لا سيما ولهم حق ممارسة جميع سلطات الملك كاملة غير منقوصة •

أما بالنسبة للدستور الايراني ، فيشترط في من يتولى العرش بأن يكون الولد البكر للملك السابق ومن أم ايرانية الاصل[1] • وفي حالة عدم وجود

---

(١) عند زواج الملك رضا بهلوي من الاميرة فوزية شقيقة الملك السابق =

ولد للملك السابق ينتقل العرش الى من يختاره ذلك الملك ويوافق عليه مجلس النواب ، على شرط الا يكون ذلك من العائلة القجارية[1] • ويشترط في من يتولى العرش أن يكون مسلما بالغا العشرين سنة شمسية من عمره[2] • وعند عدم بلوغ ولي العهد لهذا السن عند وفاة الملك ، يقوم مجلس النواب بتعيين وصي على العرش على الا يكون ذلك من بين أفراد العائلة المالكة • وعند وفاة الملك بموجب المادة «٤١» على مجلسي النواب والاعيان أن يجتمعا حالا ، واذا كانا في أثناء عطلتهم الاعتيادية عليهم الاجتماع خلال عشرة أيام من تاريخ الوفاة •

الدول الجمهورية :

أخذ دستورا كل من لبنان وتركية بالنظام الجمهوري وهذا يعني بأن يتم اختيار رئيس الدولة في كل منهما عن طريق الانتخاب • وينتخب رئيس الجمهورية بموجب المادة «٤٩» من الدستور اللبناني ، والمادة «٩٥» من الدستور التركي ، لمدة ست سنوات بواسطة مجلس الامة بجلسة خاصة بالاقتراع السري وبغالبية ثلثي أعضائه الا أنه في حالة عدم حصول أحد المرشحين على الاغلبية المذكورة يعاد اجراء الانتخاب في اجتماع آخر ويكتفي في هذه الحالة بحصول أحد المرشحين على الاغلبية المطلقة لمجموع الاعضاء من أجل الفوز بالرياسة ومما يلاحظ في هذا الصدد بأن كلا من الدستورين اللبناني والتركي قد أحسن في جعل أنتخاب رئيس الجمهورية من أختصاص المجلس التشريعي وذلك لان هذا المجلس أقدر من عامة الشعب لتقدير كفاءة المرشحين لهذا المنصب الخطير لما هو معروف من عامة الشعب وخاصة في الشرق الاوسط بتأثرها بالاهواء والنزوات

فاروق ، أوضح مجلس النواب الايراني بموجب قانون خاص ، بأن المقصود من اشتراط كون من يتولى العرش من أم ايرانية الاصل ، هو انها تحمل الجنسية الايرانية •

(١) أنظر المادة «٣٧» من ملحق الدستور الايراني الصادر في عام ١٩٠٧

(٢) أنظر المادة «٣٨» من ملحق الدستور الايراني الصادر في عام ١٩٠٧

الحزبية دون الالتزام بالكفاءات الواجب توافرها بالمرشحين • هـــذا مع العلم بأن كلا من هذين الدستورين قد تلافى العيب الذي يؤخذ على أنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة مجلس الامة بأعتباره يؤدي الى جعـل رئيس الدولة تحت رحمة هذا المجلس وذلك بعـدم جواز أعادة أنتخاب نفس الشـخص لرياسـة الجمهورية لمرتين متتاليتين •

وعلى الرغم من أن عـدم جواز أنتخاب رئيس الجمهورية لمرتين متتـاليتين يساعد على عدم وضعه تحت رحمة السلطة التشـريعية نجد أغلب الدساتير التي تأخذ بالنظام الجمهوري تقضي بجواز أعادة انتخابه لمرة واحـدة فقط والسبب في جواز اعادة انتخاب الرئيس لمرة واحدة فقط هو التوفيق بين عدم احتكار رياسة الجمهورية من قبل شخص واحد وبين الاستفادة من خبرة ذلك الشخص التي حصل عليها أثناء توليه الرياسة لاول مرة • هذا بالاضافة الى احتمال كون الرئيس السابق أكثر من المرشحين الآخرين كفاءة لتولي هذا المنصب • فبأبعاده نسمح الى من هم أقل منه كفاءة بتولي رياسـة الجمهورية ، وهذا ولا شـك يتنافى مع المصلحة العليا للدولة[1] •

وبموجب المادة «٧٣» من الدستور اللبناني على رئيس مجلس النواب دعوة المجلس من أجل انتخاب رئيس الجمهورية قبل أنتهاء مدة الرياسة بشهر على الاقل وشهرين على الاكثر • وفي حالة عدم قيام رئيس المجلس بدعوته لانتخاب رئيس الجمهورية في المواعيد المذكورة أعلاه قضت هذه المادة بوجوب اجتماع المجلس بحكم القانون في اليوم العاشر قبل انتهـاء مدة الرئيس السابق لاجراء انتخاب الرئيس الجديد • هنا في حالة انتهاء الرياسـة بسبب أنقضاء مدتهـا ، أما في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته على مجلس النواب بموجب المادة «٧٤» الاجتماع فورا من أجـل انتخاب الرئيس الجـديد ، مع العلم بأن مهام

---

(١) وايت ابراهيم ووحيد رأفت ، المرجع السابق ، أنظر طرق انتخاب رئيس الجمهورية ص ٧٧ ـ ٨٣ •

رئيس الجمهورية تناط بمجلس الوزراء عند خلو الرياسة لاي سبب من الاسباب المذكورة أعلاه[1] • أما بالنسبة للدستور التركي فبموجب المادة «٩٩» منه يجب اجراء انتخاب رئيس الجمهورية في خلال الخمسة عشر يوماً الاخيرة من مدة رياسة الرئيس السابق • وعند وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته يتولى مهام الرياسة رئيس مجلس الاعيان حتى يتم انتخاب الرئيس الجديد •

وبعكس الدستور اللبناني الذي لم يشترط في المرشحين لرياسة الجمهورية الا حيازتهم على الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس النواب ، سواء كانوا أعضاء فيه أم لا ، اشترط الدستور التركي في المرشحين أن يكونوا أعضاء في مجلس الشيوخ أو النواب وأن يكونوا من البالغين أربعين سنة من عمرهم ، وأن اكملوا الدراسة العليا التي مدتها سبع سنوات على الاقل • ومن أجل المحافظة على حياد رئيس الجمهورية وعدم تأثره بالميول والآراء الحزبية اشترطت المادة «٩٥» من الدستور التركي على من يفوز بأنتخابات الرياسة الاستقالة من الحزب الذي ينتمي اليه اذا كان حزبيا •

اختصاصات رئيس الدولة :

لرئيس الدولة في الدول البرلمانية سواء كانت ملكية أو جمهورية اختصاصات عديدة يمكن تصنيفها الى اختصاصات ذات صفة تنفيذية واختصاصات ذات صفة تشريعية • والاختصاصات ذات الصفة التشريعية تمنح لرئيس الدولة في الدول البرلمانية طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات مع التعاون بينها الذي يقوم عليه النظام البرلماني • وانا سنرجيء بحثها الى حين دراسة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية •

أما اختصاصات رئيس الدولة ذات الصفة التنفيذية فهي عديدة فضلا عن انها تختلف بأختلاف الدول • وأهم هذه الاختصاصات ما يأتي :

---

(١) راجع بهذا الخصوص ما ذكرناه بالنسبة للدستور الاردني في حالة خلو العرش •

أ ـ حق تعيين الوزراء واقالتهم :

أن حق تعيين الوزراء وأقالتهم من الحقوق الاساسية التي يعترف بها لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، وذلك باعتبار أن رئيس الدولة في ظل هذا النظام هو رئيس السلطة التنفيذية التي تكون الوزارة جزءاً منها • وهذا ما ذهبت اليه دساتير كل من المملكة الاردنية الهاشمية والجمهورية التركية والجمهورية اللبنانية والمملكة الايرانية وامارة الكويت • وعلى خلاف دساتير كل من ايران والاردن والكويت ولبنان أشترط الدستور التركي بأن يكون رئيس الوزراء من بين أعضاء مجلس الامة التركي الكبير[1] • وبالرغم من أن تعيين الوزراء واختيارهم من اختصاص رئيس الدولة ، فأن العمل قد جرى في معظم الدول البرلمانية ومنها دول الشرق الاوسط ، بأن يقوم رئيس الدولة بتعيين رئيس الوزراء الذي يعهد اليه اختيار زملائه من أجل اصدار المراسيم بتعينهم[2] • ومما يلاحظ بأن حق تعيين الوزراء وأقالتهم على خلاف غيره من اختصاصات رئيس الدولة الاخرى ، لا يمارسه بواسطة الوزراء وانما يمارسه بصورة مباشرة • ولهذا فأن مراسيم تعيين الوزارات وأقالتها تكون موقعة من قبل رئيس الدورة وحده •

ويبدو لاول وهلة أن حق رئيس الدولة في تعيين الوزراء حق مطلق ، الا أنه في الواقع مقيد بموافقة البرلمان حيث لا يستطيع الا تعيين الوزراء الذين يتمتعون بثقة أغلبية اعضاء البرلمان ، لهذا نرى بأن الدساتير البرلمانية تشترط على الوزارة بعد تأليفها بأن تتقدم الى البرلمان من أجل حصول ثقته على سياستها • وكما ان حق تعيين الوزراء مقيد فأن حق اقالتهم مقيد أيضا ، وذلك لان رئيس الدولة لا يستطيع أقالة الوزارة التي تتمتع بثقة اغلبية أعضاء البرلمان لخطورة النتائج التي يمكن ان تترتب عليها ، والتي قد تصيب مركزه ببعض التصدع •

---

(١) المادة «٩٥» من الدستور التركي •

(٢) هذا ما نصت عليه صراحة المادة «٥٦» من الدستور الكويتي •

فاذا اقال رئيس الدولة الوزارة التي تتمتع بثقة البرلمان ، فانه قد لا يوفق في تعيين وزارة تحظى بهذه الثقة • وفي هذه الحالة عليه حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة الا أنه قد يفوز فيها أعضاء المجلس القديم ويكون عندئذ مضطرا الى اعادة تعيين الوزارة المقالة أو التنحي عن منصبه • وهذا ما سارت عليه دساتير كل من تركية ولبنان والمملكة الاردنية الهاشمية والمملكة الايرانية وامارة الكويت •

ب ـ العفو الخاص :

يقصد بالعفو الخاص ، الغاء العقوبة المحكوم بها على شخص أو أشخاص معينين دون أن يؤدي ذلك الى رفع الجريمة نفسها أو الغاء العقوبات التبعية • وهذا بعكس العفو العام الذي يقضي بالغاء العقوبة المحكوم بها على كل شخص أرتكب نوعا معينا من الجرائم حدثت في ظروف خاصة • ولا يقف أثر هذا النوع من العفو عند الغاء العقوبة الاصلية المحكوم بها كما هو الحال بالنسبة للعفو الخاص بل يتعداها الى اسقاط الجريمة نفسها والعقوبات التبعية وجميع الآثار التي يرتبها قانون العقوبات • وقد فرقت دساتير كل من ايران ولبنان والاردن والكويت بين هذين النوعين من العفو ، فجعلت حق العفو الخاص من اختصاص رئيس الدولة بموجب مرسوم مصدق عليه من قبل وزير العدلية ، بينما لم تجز اصدار العفو العام الا بقانون وذلك لانه يعتبر استثناء على تطبيق أحد مواد قانون العقوبات ، ولا يمكن تعديل القانون أو ايقاف نفاذ مواده الا بقانون • وعلى خلاف دساتير كل من الكويت وايران والاردن ذهب الدستور التركي بموجب المادة «٦٤» منه الى جعل حقي العفو العام والخاص من اختصاص مجلس الامة التركي الكبير • وبذلك خالف معظم الدساتير البرلمانية التي تجعل العفو الخاص من اختصاص رئيس الدولة ، لانه كما قلنا يتعلق بتنفيذ القوانين دون تعديلها أو ايقاف نفاذها •

ج ـ عقد المعاهدات :

ان حق عقد المعاهدات هو من الحقوق المسلم بها لرئيس الدولة في معظم الدساتير البرلمانية الحديثة • وهذا ما أخذت به دساتير كل من لبنان والاردن وتركيا وايران والكويت • فقد نصت المادة «٥٢» من الدستور اللبناني « يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وأبرامها ويطلع المجلس عليها حينما تمكنه من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة • أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة فلا تعد مبرمة الا بعد موافقة المجلس عليها » • وواضح من هذا النص أن الدستور اللبناني فرق بين المعاهدات المالية والتجارية والمعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة وبين غيرها من المعاهدات • فلم يجز عقد المعاهدات المالية والتجارة والمعاهدات التي لا يجوز فسخها فسنة فسنة الا بعد موافقة مجلس النواب عليها ، بينما جعل حق عقد غيرها من المعاهدات من اختصاص رئيس الجمهورية •

والملاحظ على نص المادة «٥٢» بأنه نص خطير اذا اسيء استعماله لان « عبارة حينما تمكنه من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة » عبارة مطاطة يمكن التوسع في تفسيرها وأستعمالها استعمالا غير صحيح • فقد تكون شروط المعاهدة التي يعقدها رئيس الجمهورية ذات أهمية كبيرة وقد يمضي وقت طويل دون أن يطلع المجلس على هذه الشروط وفي هذا ولاشك مساس بمصلحة البلاد العليا • بالاضافة الى ذلك أن الدستور اللبناني على عكس الدستور الاردني ، اغفل تنظيم الشروط السرية التي قد تحتوي عليها المعاهدات المبرمة من قبل رئيس الجمهورية والتي تستلزم المصلحة العامة للدول المتعاقدة عدم نشرها أو عرضها على مجلس النواب • فقدكان على واضع الدستور اللبناني منعا لاساءة استعمال رئيس الجمهورية الحق المطلق الذي اعطى له في هذا الصدد الذهاب الى ما ذهب اليه كل من

الدستورين الاردني والكويتي حيث نص كل من هذين الدستورين على عدم جواز مناقضة الشروط السرية لاية معاهدة الى الشروطها العلنية بأي حال من الاحوال •

والدستور الاردني وان جعل ابرام المعاهدات بموجب الفقرة (١) من المادة «٣٣» منه من حق الملك وحده كقاعدة عامة الا انه استثنى من ذلك بموجب الفقرة (٢) من المادة المذكورة المعاهدات التجارية وتلك المتعلقة بالملاحة والمعاهدات التي يترتب عليها تعديل اراضي الدولة أو الانتقاص من سيادتها أو تحميل الخزينة العامة بعض النفقات أو مساس بحقوق الاردنيين العامة أو الخاصة فأشترط موافقة مجلس الامة عليها من أجل نفاذها •

وهذا أيضا ما ذهب اليه الدستور الكويتي ، حيث قررت المادة «٧٠» منه ، الامير يبرم المعاهدات بمراسيم اميرية على ان يبلغها لمجلس الامة فوراً مشفوعة بما يناسبها من البيانات ، وتكون للمعاهدات قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها بالجريدة الرسمية • ومما تقدم يمكن القول ان المعاهدات كقاعدة عامة تصبح نافذة بمجرد ابرامها من قبل الامير ، لكن لا تكون لها قوة القانون الا بعد موافقة مجلس الامة وتصديقها ونشرها • ومع ذلك فقد استثنت هذه المادة بعض المعاهدات بالنظر لاهميتها بالنسبة للمصلحة العليا من هذه القاعدة كمعاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات المتعلقة باراضى الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق الافراد العامة والخاصة ، ومعاهدات التجارة والملاحة والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في الميزانية أو تتضمن تعديلا للقوانين • فقررت عدم جواز نفاذها الا بعد موافقة مجلس الامة عليها وتصديقها ونشرها •

وعلى عكس دساتير كل من الكويت ولبنان والاردن جعل الدستور التركي بموجب المادة «٩٧» منه ابرام المعاهدات الدولية من اختصاص رئيس الجمهورية، الا أن هذه المعاهدات بموجب المادة «٦٥» لا تصبح نافذة المفعول الا بعد موافقة مجلس الامة التركي الكبير عليها • وقد استثنى من نص المادة «٦٥» المذكورة

أعلاه الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية والفنية التي لا تتجاوز مدتها السنة الواحدة ، والتي لا تمس حقوق الافراد وحق الملكية للاتراك المقيمين فى الخارج والتي لا تسبب عبئا على مالية الدولة فلم تشترط موافقة مجلس الامة من أجل نفاذها .

وهذا أيضا ما ذهب اليه الدستور الايراني حيث جل ابرام المعاهدات من اختصاص الملك ، الا انه قرر وجوب موافقة مجلس الامة عليها قبل نفاذها ، وذلك فيما عدا المعاهدات التي تحتوي على شروط سرية لا تقتضي المصلحة العامة اطلاع المجلس عليها(١) . ومع هذا فقد قررت المادة «٥٢» من تعديل الدستور الصادر في عام ١٩٠٧ بانه على الملك اطلاع المجلس على الشروط السرية عندما تزول مقتضيات حجبها عن المجلس .

د ـ اعلان الاحكام العرفية :

لعل من اخطر الحقوق التي يمارسها رئيس الدولة بواسطة وزرائه هو حق اعلان الاحكام العرفية ، وذلك لما يترتب عليه من وقف للحريات العامة وتعطيل الضمانات التي قررها الدستور لحماية هذه الحريات بالاضافة الى حلول السلطة العسكرية محل السلطة المدنية في تسيير دفة الحياة المدنية . ولهذا نرى دساتير الدول البرلمانية بصورة عامة تقيد استعمال هذا الحق وتحيطه بشروط خاصة ، فلا تسمح بمباشرته الا في احوال الضرورة القصوى كالازمات الناتجة عن الحروب أو الاضطرابات الداخلية الخطيرة . وعلى الرغم من أن الدستور الاردني اخذ بهذه القاعدة فجعل حق اعلان الاحكام العرفية من أختصاص المالك بناء على قرار مجلس الوزراء . الا أنه لم يحدد بدقة الشروط الواجب توافرها من أجل اعلانها . فقد نصت المادة «١٢٥» فقرة (١) في حالة حدوث طوارىء خطيرة ... فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بأرادة ملكية الاحكام العرفية في جميع انحاء المملكة او في أي جزء منها » .

---

(١) أنظر المادة «٢٤» من الدستور الايراني الصادر في عام ١٩٠٦ .

وبناء على هذا النص يستطيع الملك أن يعلن الاحكام العرفية فيوقف الحريات العامة ويعطي الضمانات التي قررها الدستور لحماية هذه الحريات متى ما يشاء لان الدستور لم يعط معيارالمتفرقة بين الطوارىء الخطيرة أو غير الخطيرة . ولهذا نستطيع القول بان الدستور الكويتي كان أكثر توفيقاً من الدستور الاردني لتنظيم اعلان الاحكام العرفية . فبعد ان قرر بموجب المادة «٦٩» منه بان الاحكام العرفية لا يمكن ان تعلن الا في احوال الضرورة التي يحددها القانون وبعد اتخاذ الاجراءات المنصوص عليها فيه ، أوجب عرض المرسوم الذي بموجبه تعلن الاحكام العرفية على مجلس الامة في خلال الخمسة عشر يوماً التالية له للبت في مصير الحكم العرفي .

وعلى الرغم من أهمية الاحكام العرفية بأعتبارها الوسيلة الفعالة لمجابهة الظروف الاستثنائية التي قد تتعرض لها البلاد في أوقات الازمات، لم تتطرق دساتير كل من ايران وتركيا ولبنان الى تنظيمها وكيفية اعلانها . الا أنه على الرغم من اغفال الدستور اللبناني النص على حق اعلان الاحكام العرفية فقد أصدر رئيس الجمهورية في ١٦ شباط عام ١٩٥٧ مرسوماً بقانون نظم بواسطته هذا الحق . فنصت المادة الاولى منه « عند حصول اضطرابات مسلحة بشكل يهدد النظام العام أو سلامة الدولة الداخلية أو عند الاضطرار للمحافظة على سلامة الدولة الخارجية يمكن أعلان حالة الطوارىء في جميع الاراضي اللبنانية أو في جزء منها كما يمكن اعلان اقليم معين منطقة عسكرية » وقد بين هذا المرسوم بأن اعلان حالة الطوارىء يتم بأصدار مرسوم يتخذه مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير في مدة ثمانية أيام حتى وأن كان أثناء عطلته الاعتيادية . ومن الملاحظ بأننا لم نهتد الى الاساس القانوني الذي صدر بموجبه المرسوم بقانون لعام ١٩٥٧ حيث أن الدستور اللبناني لم ينص على حق رئيس الجمهورية في أصدار المراسيم بقانون كما سنرى فيما بعد .

هـ ـ حق اعلان الحرب :

اختلفت الدساتير البرلمانية في تحديد الهيئة التي من اختصاصها اعلان الحرب . فذهب قسم منها الى جعله من اختصاص السلطة التشريعية . وذهب قسم آخر الى جعله من اختصاص السلطة التنفيذية ، وذهب قسم ثالث الى جعله من اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية . وقد اختلفت الفقهاء في تبرير كل من هذه الاتجاهات الثلاثة . فذهب فريق منهم الى القول بضرورة عدم اعلان الحرب الا بقرار من السلطة التشريعية وذلك لان الحرب تضع مصير الشعب في كف القدر وهذا امر خطير يجب عدم اللجوء اليه الا بقرار من ممثلي الشعب ، بينما ذهب فريق آخر الى القول بوجوب اعطاء حق اعلان الحرب الى السلطة التنفيذية لان اعلان الحرب على رأيهم أمرا متعلق بالسياسة الحربية للدولة وهذه بطبيعتها تقتضى السرية والمباغته وسرعة البت وهي أمور قد لا تتحقق في مناقشات البرلمان . ومن أجل التوفيق بين هذين الرأيين ذهب فريق ثالث من الفقهاء الى القول بضرورة التميز بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية ، وجعلوا الاولى من اختصاص البرلمان والثانية من اختصاص السلطة التنفيذية .

وعلى هذا فقد اختلفت دساتير دول الشرق الاوسط البرلمانية فيما بينها . فذهب كل من الدستورين الاردني والايراني الى جعل هذا الحق من اختصاص الملك ، فنصت الفقرة (١) من المادة «٣٣» من الدستور الاردني على أنه « الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات » وهذا ما ذهبت اليه المادة «٥١» الايراني لعام ١٩٠٧[١] وعلى الرغم من أن الدستور اللبناني قد اغفل النص على حق اعلان الحرب فأنه يبدو أن هذا الحق من اختصاص مجلس النواب ، وذلك لانه عندما اعلنت لبنان الحرب على المانيا واليابان في ٢٧ شباط

---

(١) تنص المادة «٥١» من الدستور الايراني على ان « حق اعلان الحرب وابرام الصلح من الاختصاصات الامبراطورية » .

سنة ١٩٤٥ كان بناء على قانون صدر من مجلس النواب • أما بالنسبة لتركيا فقد فرق الدستور بموجب المادة «٦٦» منه بين الحرب الدفاعية والحرب التي تدخلها تركية وفقا لاحكام معاهدات الدفاع المشترك فجعلها من اختصاص رئيس الجمهورية وبين الحرب الهجومية وجعلها من اختصاص مجلس الامة التركي الكبير • وعلى خلاف معظم دساتير العالم وخاصة دساتير الشرق الاوسط ، نهج الدستور الكويتي نهجاً فريداً نرجو مخلصين ان تقتدي به باقي دول العالم لكي تخلص البشرية من ويلات الحروب ومصائبها • ونهج الدستور الكويتي يقتضي التفريق بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية • فقرر بان الحرب الهجومية محرمة تحريماً باتاً وأما الحرب الدفاعية فهي من اختصاص رئيس الدولة •

الى جانب هـذه الاختصاصات هنالك اختصاصات اخرى منحتها بعض الدساتير البرلمانية الى رئيس الدولة • ونظرا لقلة اهميتها من الناحية السياسية بالنسبة الى الاختصاصات المذكورة سابقا سنكتفي بذكرها دون الذهاب الى تفصيلها وهي :

١ ـ الامر بوضع الانظمة اللازمة لتنفيذ القوانين •

٢ ـ قيادة القوات المسلحة •

٣ ـ انشاء ومنح واسترداد الاوسمة والقاب الشرف والرتب العسكرية والمدنية •

وعلى خلاف كل من الدستورين التركي واللبناني فقد نص الدستور الاردني على هذه الاختصاصات في المواد «٣١ و٣٢ و٣٧» فقرة (١) بحسب الترتيب ، ونص الدستور الايراني على هذه الاختصاصات أيضا بموجب المواد «٤٩ و٥٠ و٤٧» بحسب الترتيب واخيراً نص الدستور الكويتي على هذه الاختصاصات في الماد «٧٢ و٦٧ و٧٦» بحسب الترتيب •

مسؤولية رئيس الدولة :

أن النظام البرلماني يقتضي بالا يباشر رئيس الدولة سواء كان ملكا أم

رئيسا للجمهورية ، سلطاته بنفسه بل بواسطة وزرائه • وقد عبرو عن ذلك في الدول الملكية البرلمانية بأن « الملك يسود ولا يحكم » أي أنه يتولى العرش ، ولكن لا يتدخل في شؤون الحكم : بل يترك ادارة الدولة وتصريف شؤونها لوزرائه • وقد استتبع الاخذ بهذه القاعدة بأن يكون رئيس الدولة في الدول البرلمانية مصوناً وغير مسؤول • ولكن عدم مسؤولية رئيس الدولة لا تعني عدم مسؤولية السلطة التنفيذية بكاملها • اذ لا ضمان للحرية السياسية وحريات الافراد الا اذا كانت السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين وادارة المصالح العامة مسؤولة عن أعمالها • ولهذا فقد ذهبت الدول البرلمانية الى تقرير مسؤولية السلطة بنقل هذه المسؤولية من رئيس الدولة الى مساعديه المباشرين ومستشاريه أي الوزراء ، فبدلا من مؤاخذة رئيس الدولة عن اعماله يؤاخذ وزراؤه عنها[1] •

ومن الملاحظ بأن درجة عدم مسؤولية رئيس الدولة في الدول البرلمانية تختلف تبعا لكون النظام ملكياً أو جمهورياً ففي الدول الملكية عادة تكون عدم مسؤولية الملك مطلقة ، فهو لا يسأل لا سياسيا ولا جنائيا وسواء كان الامر الذي ينسب اليه متعلقاً بشؤون وظيفته أو غير متعلق بها • وهذا ما ذهبت اليه المادة «٣٠» من الدستور الاردني حيث نصت « الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية » وما ذهبت اليه المادة «٤٤» من تعديل الدستور الايراني لعام ١٩٠٧ حيث نصت « شخص الامبراطور معفي من كل مسؤولية ••••••• » •وما اقرته المادة «٥٤» من الدستور الكويتي حيث نصت « الامير رئيس الدولة وذاته مصونة لا تمس » واذا كان الملك في المملكة الاردنية الهاشمية وايران مصوناً وغير مسؤول ، فانه من المنطقي لا يمارس

---

(١) للاستفاضة بالبحث راجع وايت ابراهيم ووحيد رأفت المصدر السابق ص ٤٩٧ وما بعدها وموريس ديفرجيه المرجع السابق ص ٥٣٩ وما بعدها وجورج بيردو • المطول في العلوم السياسية الجزء السابع ص ٢٦١ وما بعدها
Traite de Science politique

سلطاته من حيث المبدأ الا بواسطة وزرائه • وهذا ما قررته المادة «٥٥» من الدستور الكويتي[1] وما نصت عليه المادة «٢٦» من الدستور الاردني «تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه » ومن أجل تحديد الوزير المسؤول أو الوزراء المسؤولين عن تصرفات الملك ، قررت المادة «٤٠» من الدستور الاردني «يمارس الملك صلاحياته بارادة ملكية وتكون الارادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين ، ويبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة » ومما تجدر الاشارة اليه بهذا الصدد بأن الوزراء بموجب المادة «٤٩» من الدستور الاردني لا يكونوا مسؤولين عن اوامر الملك الخطية فقط وانما هم مسؤولون أيضا عن أوامره الشفوية • وهذا ما ذهب اليه الدستور الايراني حيث اضافت المادة «٤٤» المشار اليها أعلاه « الوزراء مسؤولون عن أعمال الدولة أمام البرلمان » ونصت المادة «٤٥» « الارادات والمراسيم الامبراطورية الخاصة بالشؤون العامة لا تدخل في حيز التنفيذ الا بعد التوقيع عليها من قبل الوزير المختص الذي يتحمل مسؤولية قانونيتها ومحتواها » •

أما فيما يخص المسؤولية المدنية فأن النظام البرلماني لا يتعارض من جواز مخاصمة الملك في المسائل المالية بأعتبار أن هذا النوع من المخاصمة لا يمسه في كرامته أو في مركزه • ومع ذلك تقضى الدساتير والتقاليد البرلمانية في بعض الدول مبالغة في احترام مركز الملك من أن يمس ولو في دعوى مدنية ، بأن الملك يخاصم في هذه الدعوى في شخص وكيله ولذا يقال في فرنسا « لا يخاصم بواسطة وكيله الا الملك »[2] ويبدو لنا من نص المادتين «٣٣ و٤٤» من الدستورين الايراني والاردني المشار اليهما أعلاه ، بأن هذين الدستورين قد

---

(١) تنص المادة «٥٥» من الدستور الكويتي « يتولى الامير سلطاته بواسطة وزرائه » •

(٢) الدكتور السيد صبري القانون الدستوري الطبعة الرابعة ١٩٤٩ ص ١٨٧ •

اخذا بهذه القاعدة فأعفى الملك من المسؤولية المدنيـــة بالاضافة الى اعفاءه من المسؤوليتين السياسية والجنائية •

أما بالنسبة لرؤساء الجمهوريات فأنه يمكن التمييز بين الاعمـــال التي يقومون بها بسبب وظائفهم واثناء تأديتها وبين الاعمال التي يقومون بها خارج وظائفهم • والقاعدة العامة في الدساتير البرلمانية الحديثة أن رؤساء الجمهوريات مسؤولون عن الاعمال التي يقومون بها خارج وظائفهم • ولذلك فقــد نصت المادة «٦٠» من الدستور اللبناني « • • • أما التبعة فيما يخص الجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة ••• » وهذا يستنتج من مفهوم المخالفة لنص المادة «٩٨» من الدســتور التركي التي قضت على أن رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الاعمـال المتعلقة بواجباته » ورؤساء الجمهوريات وان كانوا غير مسؤولين عن الاعمال التي يقومون بها بسبب وظائفهم واثناء تأديتها • فأن عدم مسؤوليتهم هذه غير مطلقة ، والدساتير عادة تستثنى منها ، الخيانة العظمى وهذا ما ذهبت اليه المادة «٩٩» من الدســتور التركي « يدان رئيس الجمهورية من جراء الخيانة العظمى بناء على اقتراح يقدمه ما لا يقل عن ثلث مجموع اعضاء مجلس الامة التركي الكبير بقرار ما لا يقل عن ثلثي مجموع أعضائه ••• » ومما يلاحظ على هذه المادة بأنها قد قررت امكانية مسؤولية رئيس الجمهورية عن الخيانة العظمى وحددت الاغلبية الواجب توافرها من أجل اثارتها واقرارها، فأنها لم تعين الهيئة التي من اختصاصها اجراء محاكمتـه عنـد ادانته من قبـل مجلس الامة • أما الدستور اللبناني فأنه كما يبدو لم يكتف باستثناء ، حالة الخيانة العظمى وانما اضاف اليها حالة خرق احكام الدستور فنصت المادة «٦٠» منه « لا تبعة على رئيس الجمهورية حالة قيامه بوظيفته الا عند خرق الدستور أو في حالة الخيانة العظمى » وبموجب هـذه المادة لا يمكن توجه التهمة الى رئيس الجمهورية عن جريمتي خرق الدستور والخيانة العظمى الا من قبـل مجلس النواب بقرار يتخذه بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه • ولا يمكن محاكمة

رئيس الجمهورية عن هذه الجرائم أمام المحاكم العادية وانما أمام محكمة خاصة تسمى المجلس الاعلى • ويتكون المجلس الاعلى بموجب المادة «٨٠» من الدستور من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من اعلا الحكام اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي ، أو حسب الاقدمية عند تساوي الدرجة ، ويكون رئيس المجلس أعلى الحكام رتبة • ويتولى وظيفة النيابة العامة لدى المجلس الاعلى حاكم تعينه المحكمة العليا « التميز » وتصدر قرارات المجلس الاعلى باغلبية ثلثي مجموع أعضائه بما فيهم الرئيس أي باغلبية عشرة اصوات • وعند توجيه التهمة لرئيس الجمهورية تناط اختصاصاته وكالة بمجلس الوزراء حتى صدور قرار المجلس الاعلى ، وذلك خشية تأثيره على سير التحقيق والمحاكمة عند ممارسته لاختصاصاته في تلك الفترة •

المبحث الثاني

الـوزارة

تتألف الوزارة من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء تحدده الحاجة ومقتضيات العلة ولذلك فهو يختلف باختلاف الدول • ومن المشاهد في معظم الدول الميل الى زيادة الوزارات وبالتالى زيادة عدد الوزراء • ومن اجل الحد من هذا الميل تذهب بعض الدساتير الى تحديد عدد الوزارات • وهذا الاتجاه في الواقع قد يسبب بعض الصعوبات نظرا لصعوبة وتعقيد الاجراءات الواجب اتخاذها من اجل تعديل الدساتير ، وذلك لان ازدياد وظائف الدولة قد يستوجب انشاء وزارات جديدة وزيادة عدد الوزراء وهذا ما لا يمكن تحقيقه الا بتعديل الدستور • لذلك نجد معظم الدساتير البرلمانية الحديثة لا تحدد عدد الوزراء وهو ما اخذت به دساتير كل من تركيا ولبنان والاردن وايران وعلى خلاف ذلك ذهب الدستورالكويتي الى تحديد عدد الوزراء حيث قررت المادة

«٥٦» منه بالا يجوز ان يزيد عدد الوزراء على ثلث عدد اعضاء مجلس الامة • والواقع ان الغاية من سلوك الدستور الكويتي بهذا الصدد ، هي عدم اغراق مجلس الامة بعدد غير محدود من الاعضاء المعينين الامر الذي يخشى معه المساس بشعبية هذا المجلس أو باهمية قراراته ، لان الوزراء المختارين من خارج مجلس الامة يصبحون اعضاء فيه بمجرد تعينهم وزراء[1] •

ومما يلاحظ بأن رئيس الوزراء فى الدول البرلمانية يتمتع بمركز يفوق بالاهمية مركز باقي الوزراء • وبقصد تحقيق التعاون والانسجام بين الوزراء وأظهارهم على شكل كتلة متماسكة وقوية جرى العرف البرلماني على اعطاء رئيس الوزراء حق اختيار الوزراء • ورئيس الوزراء بالاضافة الى ذلك هو الذي يقوم بدعوة الوزراء الى الاجتماع بعد قناعته بضرورة اجتماعهم ، وهو الذي يترأس اجتماعات مجلس الوزراء ، كما ان هذه الاجتماعات تصبح غير قانونية اذا تمت دون موافقته أو علمه • فضلا عن ذلك فأن اقالة رئيس الوزراء أو سحب الثقة منه أو استقالته تؤدي الى سقوط الوزارة بأجمعها • وهذا ما جرى عليه العمل في كل من الكويت وتركيا ولبنان وايران وما قضت به صراحة المادة «٥٠» من الدستور الاردني حيث نصت « عند استقالة رئيس الوزراء أو اقالته يعتبر جميع الوزراء مستقيلين أو مقالين بطبيعة الحال » والمادة «١٢٩» من الدستور الكويتي التي تنص « استقالة رئيس مجلس الوزراء أو اعفاؤه من منصبه تتضمن استقالة سائر الوزراء أو اعفاءهم من مناصبهم » •

ومن أجل تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع ضمان تفوق الاولى على الثانية يقضى النظام البرلماني بوجوب اختيار الوزراء من بين اعضاء البرلمان • فالوزراء في الدول البرلمانية يكونون جزءا من السلطة التشريعية بالاضافة الى كونهم الجزء الفعال في السلطة التشريعية والمنفذ الحقيقي لها •

---

(١) راجع المادة «٨٠» من الدستور الكويتي .

وعلى خلاف كثير من الدساتير البرلمانية ، لم تنص دساتير كل من ايران ولبنان والاردن على وجوب اختيار الوزراء من بين أعضاء البرلمان(١) •

ومبدأ تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية الذي يقوم عليه النظام البرلماني يقضي بوجوب نيل الوزارة على ثقة البرلمان في سياستها قبل ممارسة سلطاتها على الوجه الدستوري • وقد اختلفت الدساتير البرلمانية التي تأخذ بنظام المجلسين في اشتراط موافقة كلا المجلسين أو احدهما على سياسة الوزارة وذلك بأختلاف ما اذا كان أعضاء مجلس الشيوخ معينين أو منتخبين • ففي الدول التي يكون فيها أعضاء مجلس الشيوخ منتخبين تقضى دساتيرها عادة بوجوب حصول الوزارة على ثقة هذا المجلس الى جانب ثقة مجلس النواب(٢) • وهذا ما أخذ به الدستور التركي حيث قضت المادة «١٠٣» منه على أن تقدم الوزارة الى مجلس الامة التركي الكبير في خلال خمسة عشر يوماً من تأليفها حتى وأن كان اثناء عطلته الاعتيادية وذلك من اجل عرض منهاجها الوزاري عليه • وبموجب هذه المادة لا يجوز أن تبدأ مناقشة المنهاج الوزاري في مجلس الامة التركي الكبير الا بعد انقضاء يومين من عرضه ، وكما لا يمكن التصويت عليه الا بعد مرور يوم على انتهاء المناقشة • ويلاحظ بان الدستور الاردني وأن قضى بموجب المادة «٥٤» منه على ضرورة موافقة مجلس النواب دون مجلس الشيوخ على سياسة الوزارة بعد تشكيلها ، فأنه لم يحدد المدة التي يجب على الوزارة خلالها أن تتقدم الى مجلس النواب لنيل ثقته فيها ، كما أنه لم يبين الاجراءات الواجب اتخاذها اذا كان المجلس أثناء عطلته الاعتيادية عند تشكيل الوزارة •

---

(١) اشترط الدستور الايراني بموجب المادتين «٥٨ ، ٥٩» من تعديل ١٩٠٧ ، بأن يكون الوزير مسلم من أصل ايراني وحامل للجنسية الايرانية ، وبالا يكون من الدرجة الاولى من اقرباء امبراطور العائلة القجارية •

(٢) بارتلمي الموجز في القانون الدستوري طبعة ١٩٢٨ ص ١٦٢ وما بعدها •

Prec's de droit Constitutionnel

أما بالنسبة للدستورين اللبناني والايراني على الرغم من انهما اخـذا بالنظـام البرلماني ، لم ينصا على ضرورة حصول الوزارة على ثقة البرلمان قبل مباشرتها لسلطاتها بصورة دستـورية • ومما تجدر الاشـارة اليـه ، بأنه على الرغم من اغفال الدستور اللبناني والايراني النص على هذا المبدأ وتنظيمه ، فأن العرف الدستوري في لبنان وايران جرى على وجوب حصول كل وزارة بعد تشكيلها بوقت مناسب على ثقة البرلمان بها وموافقته على سياستها وذلك بالاغلبية المطلقـة لمجموع أعضائه • أما بالنسبة للدستور الكويتي وان كان قد نص في المادة «٩٨» منه على ضرورة تقدم كل وزارة فور تشكيلها برنامجهـا الى مجلس الأمة ، الا ان المذكرة التفسيرية لهذا الدستور قد بينت بان المقصود بما جاء في هذه المادة هو اطلاع المجلس على البرنامج الوزاري وليس الحصول على ثقته فيها •

اختصاصات الوزارة :

بما أن الوزارة في النظام البرلماني هي الهيئة اتي تمارس السلطة التنفيذية بصورة فعلية فهي التي تهيمن على جميع المصالح العامة في الدولة ، فتقوم بتنفيذ القوانين واصدار الانظمة والاوامر لصيانة الحريات العامة وحماية حقوق وحريات وممتلكات الافراد وحفظ الامن والنظام في الدولة • فهي التي تقوم بالاشراف على سير العمل في دوائر الدولة ومراقبة الموظفين وتعيينهم واقالتهم ، وتنظيم قوات الامن التي من أهم وظائفها التحري عن المجرمين ومطاردتهم ومساعدة السلطة القضائية على انزال العقوبة بهم ، وهي أيضا التي تهيىء الوسائل الكافية لحماية الدولة من الاعتداءات الخارجية وذلك بتنظيم القوات المسلحة وتزويدها بما تحتاج اليه من اسلحة ومعدات • والوزارة بالاضـافة الى ذلك تضع وتنفذ السياسـة الخارجيـة للدولة فتقيم العلاقات الدبلوماسـية والثقافية والاقتصـادية وتجرى المفاوضة لعقد المعاهدات وتشرف على تنفيذها[1] •

---

(١) راجع المادة «١٢٣» من الدستور الكويتي • والمادة «٤٥» من الدستور الاردني والمـادة «٦٤» من الدستور اللبناني والمادة «١٠٧» من الدستور التركي والمادة «٦٠» من الدستور الايراني •

الفصل الرابع

العلاقة بين السلطتين التشـريعية والتنفيذية

من أجل تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيـذية ومنع طغيان احدهما على الاخرى يقضى النظام البرلماني بوجوب منح كل من هاتين السلطتين الوسائل الكافية التي تستطيع بواسطتها أن تحمي نفسـها من اعتداءات الاخرى وتوقفها عند حدودها اذا ما ارادت تخطي اختصاصاتها أو التعسف في استعمالها.

ولهذا يجب دراسة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في فصلين ، يكون الاول خاصا بوسائل رقابة السلطة التشـريعية على السلطة التنفيذية ، والثاني خاصا بوسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .

المبحث الاول

وسائل رقابة السلطة التشريعية على

السلطة التنفيـذية

تعطى السلطة التشريعية فى الدول البرلمانية وسائل عديدة من أجل كبح جماح السلطة التنفيذية ومنعها من ممارسة اختصاصاتها على الشكل الذي يتنافى مع تحقيق المصلحة العامة ومن أهم هذه الوسائل :

أولا ـ السـؤال :

تقرر الدساتير البرلمانية ، لكل عضو من أعضاء البرلمان حق الاستفسار من الوزارة أو الوزير المختص بقصد الوقوف على معلومات صحيحة فى مسألة

يجهلها أو لم يتمكن من الوقوف عليها بنفسه أو لفت نظر الحكومة الى أمر من الامور • والسؤال البرلماني لا يتعدى العضو السائل والوزير الموجه اليه السؤال ، فلا يترتب عليه دخول شخص ثالث في مناقشة الموضوع اذ ليس من طبيعة السؤال ان يثير مناقشة عامة أو يؤدي الى طرح الثقة بالوزارة • فاذا كانت المعلومات التي قدمها الوزير كافية في نظر العضو الذي وجه السؤال كان بها والا كان له دون غيره أن يستوضح الوزير على ما بقي غامضا عليه أو أن يرد عليه بايجاز مرة واحدة فقط • وتوجيه السؤال حق شخصي للنائب السائل، فله أن يتنازل عنه اذا ما أراد • وقد فرق النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بين السؤال الخطي والشفوي • فقرر بالنسبة للسؤال الشفوي اعطاء الخيار للوزير الموجه اليه السؤال بين الاجابة فورا أو طلب تأجيل الاجابة الى الجلسة الثانية • أما اذا كان السؤال خطيا ، فيوجه الى الحكومة أو الوزير المقصود بواسطة رئيس المجلس ويجب على الحكومة أو الوزير اعطاء الجواب في خلال عشرة أيام على الاكثر من تاريخ ابلاغها ، اما اذا لم يرد الجواب على الرغم من مرور هذه المدة فللنائب صاحب السؤال أن يتناول الكلام في موضوع سؤاله مرة واحدة وعلى الحكومة أن تجيبه على ذلك(1) • وعلى العكس من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قرر النظام الداخلي لمجلس الامة الاردني وجوب تقديم الاسئلة بصورة خطية الى رئيس المجلس ، وعلى الرئيس درج السؤال في جدول أعمال أقرب جلسة ، وعلى الوزير الاجابة على هذا السؤال كما له حق طلب تأجيل الاجابة لمدة اقصاها ثمانية أيام(2) •

ثانيا ـ الاستجواب :

لا يقصد بالاستجواب كما هو الحال بالنسبة للسؤال ، الاستفسار عن أمر

---

(1) حسن الحسن • القانون الدستوري والدستور في لبنان ص ٢٣٨ و٢٣٩ •

(2) المواد « ٨١ و٨٢ و٨٣ و٨٤ » من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني •

يجهله مقدمه بل مناقشة الحكومة في سياستها ومحاسبتها عن تصرفاتها في الشؤون العامة • فيجوز توجيه الاستجوابات بخصوص أي عمل هام تقوم به السلطة التنفيذية ، على الا يتعارض ذلك مع أحكام الدستور أو يمس شخص رئيس الدولة • ولهذا لا يعتبر الاستجواب كالسؤال حقاً شخصياً لمقدمه ، فاذا تنازل عنه جاز لسواه من النواب ان يحل محله فيه وان يستمر بمناقشته دون ان تكون هناك حاجة الى اثارته مجددا • ونظرا لاهمية الاستجواب كأداة فعالة بيد المجلس النيابي للهيمنة على تصرفات الحكومة ، فأن استعماله يحاط عادة بكثير من الشروط والقيود لكي لا يترتب عليه اثارة المناقشة في أمور لا تقتضي المصلحة العامة اثارتها أو حتى لا تفاجيء الحكومة بها وتطرح الثقة فيها دون سابق انذار •

فبموجب النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لا يجوز تقديم الاستجواب الا بصورة خطية على ان يقدم الى رئيس المجلس الذي عليه احالته فورا الى الحكومة • وعلى الحكومةأن تجيب خطيا أيضا على الاستجواب بظرفعشرة ايام من تاريخ ابلاغها به • وبعد ورود جواب الحكومة يدرج الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تعقد للاسئلة والاستجوابات ويجب ان يوزع الاستجواب وجوابه على النواب قبل عقد الجلسة بيومين على الاقل • وعندما يبدأ المجلس ببحث الاستجوابات يعطى حق الكلام بالاولوية لكل من النائب المستجوبوالوزيرالموجه اليهالاستجواب مرتين علىالتواليفيبدأ النائببشرح استجوابه ثم يجيب الوزير على الاستجواب ، بعدئذ يجوز للاعضاء الاشتراك في المناقشة كل حسب دوره في الكلام ، واذا لم يقتنع المستجوب ببيانات الوزير ، فله ان يبين للمجلس أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من الاعضاء ان يطرحوا مسألة الثقة بالوزارة •

أما بالنسبة المنظام الداخلي لمجلس الامة الاردني ، فأنه فرق بين الاستجوابات المتعلقة بالشؤون الداخلية عن الاستجوابات الخاصة بغيرها من

الشؤون . فبعد أن قررت المادة «٩٦» منه بأنه يجب على المجلس أن يحدد موعد مناقشة الاستجواب ، بعد سماع أقوال الوزير بمدة لا تقل عن ثمانية أيام الا اذا رأى المجلس ضرورة الاستعجال وموافقة الوزير الموجه اليه الاستجواب على ذلك نصت المادة «٩٧» « لا يجوز تحديد ميعاد المناقشة في الاستجوابات المتعلقة بالامور الداخلية لاكثر من شهر » وعلى خلاف ما هو عليه العمل في كل من لبنان والاردن نظم كل من الدستورين التركي والكويتي الاحكام الخاصة بالاستجوابات . ووفقا لاحكام المادة «٨٩» من الدستور التركي لا يجوز مناقشة الاستجوابات المقدمة الى أحد مجلسي الامة التركي الكبير قبل انقضاء يومين على اتخاذ قرار ادراجها في جدول الاعمال ، على أن لا يجوز ارجاء هذه المناقشة الى اكثر من أسبوع واحد . وعلى الرغم من ان الدستور الايراني تطرق في المادة «٤٢» منه الى حق اعضاء البرلمان في استجواب الوزراء الا انه لم يحدد المدة الواجب على الوزير خلالها الاجابة على الاستجواب حيث قرر بأنه على الوزير المستجوب الاجابة خلال مدة معقولة . أما اذا كان الاستجواب يتعلق بأمور سرية ، فأن هذه المادة اعطت للوزير المختص حق تأجيل الاجابة الى وقت معين . وعند حلول هذا الوقت على الوزير الاجابة . أما بالنسبة للدستور الكويتي ، لا تجرى المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية أيام على الاقل من تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير[٢] .

ثالثا ـ التحقيق البرلماني :

ان الغاية من التحقيق البرلماني هي حصول البرلمان بنفسه على المعلومات اللازمة لاتخاذ قرار من القرارات او الوقوف على عيوب الجهاز الحكومي سواء من الوجهة الادارية أو السياسية أو المالية . وعلى هذا فهنالك فرق كبير بين

---

(١) حسن الحسن المرجع السابق ص ٢٤٠ .
(٢) المادة «١٠٠» من الدستور الكويتي .

الاستجواب والسؤال من جهة والتحقيق البرلماني من جهة اخرى ، حيث بواسطة السؤال والاستجواب لا يستطيع البرلمان الاطلاع الا على ما يريد الوزير أن يطلعه عليه عن طريق جوابه وبياناته ، بينما يسمح التحقيق البرلماني للمجلس الاطلاع بنفسه ومباشرة على ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وذلك عن طريق مراجعة المستندات الثبوتية ، واستدعاء من يرى استدعائهم امامه لسماع شهاداتهم والوقوف على الحقيقة منهم(١) .

ومما تجدر الاشارة اليه ، بأنه قد يتبادر الى الذهن لاول وهلة وجود تعارض بين حق التحقيق المشار اليه وبين مبدأ الفصل بين السلطات باعتبار أن المجلس اذ يجرى تحقيقا في تصرفات الحكومة الادارية أو في أمور مطروحة على القضاء ، يعتدى بذلك على اختصاص السلطات التنفيذية أو السلطة القضائية، الا أن هذا التعارض في الواقع ليس له وجود ، لان المجلس بواسطة اجراء التحقيق لا يهدف الى احلال نفسه محل السلطة التنفيذية أو القضائية ، ولهذا فلا يتخذ قرارا هو من اختصاص هاتين السلطتين ولا يتعرض لامر من أمورها بالاضافة أو التعديل بل تقتصر مهمته على سن تشريع جديد بقصد سد نقص أو تعديل تشريع قديم ، أو اثارة المسؤولية الوزارية عند تحققه من وجود نقص أو سوء تصرف .

ويمكن اجراء التحقيق البرلماني ، أما بناء على اتهام مقدم من قبل اعضاء البرلمان الى الوزارة أو أحد أعضائها ، أو بناء على طلب من أجل الوقوف على عيوب مصلحة من المصالح .

والعادة ان البرلمان لا يتولى بكامل هيئته اجراء التحقيق . وانما بواسطة احدى لجانه الدائمية كما هو الحال بالنسبة للملكة الاردنية الهاشمية حيث يكون التحقيق البرلماني من اختصاص اللجنة الادارية ، أو بواسطة لجنة خاصة

---

(١) وايت ابراهيم ووحيد رأفت المصدر السابق ص ٤١٩ ، الدكتور مصطفى كامل شرح القانون الدستوري طبعه عام ١٩٤٨ ص ٢٩٣ وما بعدها .

ينتخبها المجلس من بين اعضائه لهذا الغرض ، كما هو الحال بالنسبة لكل من امارة الكويت والجمهورية اللبنانية والجمهورية التركية[1] • وللجنة التحقيق البرلماني حق الاطلاع على جميع المستندات والاستماع الى الشهود وطلب جميع الايضاحات التي تراها مفيدة للتحقيق ويجوز للبرلمانات بموجب أنظمتها الداخلية في بعض الدول ، منح اللجان التحقيقية سلطات حاكم تحقيق • فتحلف الشهود والخبراء اليمين وتوقع العقوبات الجزائية على من يتخلف منهم أو يمتنع عن اداء الشهادات وتعاقب شهود الزور • وعلى اللجنة التحقيقية بعد الانتهاء من التحقيق أن تقدم تقريرا الى البرلمان عن نتيجة اعمالها • وبالاستناد على هذا التقرير يتخذ البرلمان قراره النهائي للبت في موضوع التحقيق البرلماني •

رابعا ـ المسؤولية الوزارية أمام البرلمان

المسؤولية الوزارية بصورة عامة على ثلاثة أنواع هي المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية وسنقتصر هنا على دراسة الاحكام الخاصة بالمسؤولية السياسية فقط وذلك لان الوزراء عادة مسؤولون جنائيا ومدنيا أمام المحاكم الخاصة أو أمام المحاكم العادية عن الاخطاء التي يرتكبونها أثناء تأدية وظائفهم بالاضافة الى ان هذين النوعين من المسؤولية لا يتعلقان مباشرة بالامور السياسية للدولة • وعلى العكس من ذلك فأن الوزراء مسؤولون سياسيا أمام البرلمان لان المسؤولية السياسية في الواقع هي حجر الزاوية في النظام البرلماني ، حيث أن انعدامها يؤدي حتما الى اخلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ذلك التوازن الذي هو كما نعلم ركن أساسي من اركان مبدأ الفصل بين السلطات على الشكل الذي يأخذ به النظام البرلماني •

والمسؤولية السياسية على نوعين ، تضامنية وفردية • فهي تضامنية اذا كان التصرف الموجب لها متعلقاً بالسياسة العامة للدولة المحددة بالمنهاج الوزاري •

---

(١) المادة « ١١٤ » من الدستور الكويتي والمادة « ٩٠ » من الدستور التركي •

وتكون نتيجة المسؤولية التضامنية منصبة على الوزارة بكامل هيئتها وذلك لان هذه الهيئة هي التي تضع السياسة العامة وتشرف على تنفيذها • والمسؤولية السياسية تكون فردية ، اذا كان التصرف الموجب لها لا يتعلق بالسياسة العامة ، وانما خاصة بشؤون وزارة واحدة أو أكثر ، او بمصلحة من مصالحها • ونتيجة هذا النوع من المسؤولية لا تنصب على الوزارة بكامل هيئتها وانما على وزير واحد أو عدد معين الوزراء • هذا ومن الناحية العملية كثيرا ما تبدو الصعوبة في التمييز بين الاعمال الموجبة للمسؤولية التضامنية والاعمال الموجبة للمسؤولية الفردية • الا أن رئيس الوزراء بدافع التضامن في تحمل المسؤولية ، يتدخل في اغلب هذه الاحوال ليضع المسؤولية التضامنية ويحدد موقف الوزارة في هذا الشأن• وبما أن مسؤولية الوزارة أمام البرلمان بصورتيها التضامنية والفردية هي مسؤولية سياسية فأن العقوبة التي تترتب عليها تكون سياسية أيضا واقصاها هو أقالة الوزارة ، أو الوزير المختص • ومما تجب الاشارة اليه بهذا الصدد ، ان الدستور الكويتي أقر مبدأ المسؤولية الفردية ولم يأخذ بمبدأ المسؤولية التضامنية• ولهذا لا يجوز بموجب المادة «١٠٢» من الدستور طرح الثقة برئيس الوزراء لان ذلك يؤدي الى اثارة المسؤولية التضامنية • ولعل السبب في ذلك هو رغبته في تحقيق الاستقرار السياسي وتوخي حدوث الازمات الوزارية •

وقد اختلفت الدساتير البرلمانية في تحديد الاغلبية الواجب توافرها من أجل سحب الثقة من الوزارة أو من أحد أعضائها • فبينما ذهب الدستور الاردني في المادة «٥٣» منه الى وجوب موافقة ثلثي مجموع أعضاء مجلس النواب على قرار سحب الثقة اكتفت دساتير كل من الكويت وتركيا وايران[١] على حصول الاغلبية المطلقة لمجموع اعضاء مجلس النواب من أجل سحب الثقة من الوزارة أو أحد أعضائها • وبالنسبة للدستور الكويتي لا يجوز طرح موضوع

---

(١) راجع المادة «١٠٤» من الدستور التركي والمادة «٥٧» من الدستور الايراني والمادة «١٠١» من الدستور الكويتي • ومما يلاحظ بهذا الصدد بان الدستور الكويتي قرر في هذه المادة عدم جواز اشتراك الوزراء في التصويت على الثقة •

الثقة بالوزير الا بناء على رغبته أو طلب موقع عن عشرة اعضاء أثر مناقشة استجواب موجه اليه ، كما لا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه • وعلى الرغم من أن الدستور اللبناني ، اغفل النص صراحة على تحديد الاغلبية الواجب توافرها في هذا الصدد ، يبدو لنا بأنه ترك تحديد أمر هذه الاغلبية الى القاعدة العامة في التصويت على المشاريع المبينة في المادة «٣٤» منه التي تنص « لا يكون اجتماع المجلس قانونيا ما لم تحضره الاكثرية من الاعضاء الذين يؤلفونه ، وتتخذ القرارات بغالبية الاصوات واذا تعادلت الاصوات سقط المشروع المطروح للمناقشة » وعلى ذلك فبموجب هذه المادة يكفي لاسقاط الوزارة في لبنان حصول موافقة ربع مجموع النواب زائدا واحدا ، وهذا مما لا شك فيه يؤدي الى عدم الاستقرار الوزاري الذي كثيرا ما عانت منه الدول البرلمانية ، نظر لاسراف المجالس النيابية في اسقاط الوزارات ولا سيما في الدول التي يكثر فيها اللجوء الى تشكيل الوزارات الائتلافية بسبب تعدد الاحزاب وعدم استطاعة احدها من الفوز بالاغلبية في المجلس •

المبحث الثاني

وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

مقابل الوسائل التي ذكرناها في الفصل السابق تقرر الدساتير البرلمانية ، للسلطة التنفيذية بعض الوسائل التي تستطيع بواسطتها حماية نفسها من تعسف السلطة التشريعية ومنعها من التطرف وتخطي اختصاصاتها • ومن أهم هذه الوسائل هي :

١) حق حل مجلس النواب •

٢) حق تأجيل اجتماعات البرلمان •

٣) حق تصديق القوانين والاعتراض عليها .

٤) حق اصدار المراسيم بقوانين .

أولا ـ حق حل مجلس النواب :

لهذا الحق أهمية كبيرة في النظام البرلماني ، لانه الحق الضابط لهذا النظام بأعتباره الوسيلة المعادلة للمسؤولية الوزارية امام البرلمان . وقد اثار هذا الحق اعتراضات كثيرة ، فذهب قسم من الفقهاء الى القول بأنه اعتداء على حق ممثلي الشعب ، وأنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ السيادة الشعبية لان الشعب ينتخب المجلس النيابي لمدة معينة فلا يجوز منعه من اتمام مدة نيابته. وقالوا بأن حق الحل هذا ، قد يصبح سلاحا في يد السلطة التنفيذية تستطيع بواسطته أن تشل أعمال المجلس النيابي وخاصة عند اللجوء الى استعماله بصورة متكررة . واضافوا بأن السلطة التنفيذية قد تتخذ من هذا الحق وسيلة للحصول على أغلبية برلمانية متفقة مع ميولها ورغباتها ، فتقضي على الحياة الديموقراطية وتقوض النظام البرلماني وذلك عن طريق حل المجلس وتزوير الانتخابات .

ومع هذا فقد ذهب فريق آخر من الفقهاء الى عكس ما ذهب اليه الفريق الاول ، فقالوا بأن لحق حل مجلس النواب فوائد عملية واضحة بأعتباره الوسيلة الفعالة التي تستطيع بواسطتها السلطة التنفيذية الحد من تعسف السلطة التشريعية اذا ما ارادت تخطي الحدود التي رسمها لها الدستور . كما أن هذا الحق ليس في الواقع الا استفتاء الشعب في الخلاف الناشيء بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ووسيلة ناجحة للاطلاع على رأيه في أمر هذا الخلاف . بالاضافة الى ذلك أن اساءة استعمال حق الحل صعبة الحدوث ان لم تكن نادرة ، لان رئيس السلطة التنفيذية لا يستطيع اللجوء اليه قبل التأكد من النتائج التي يمكن ان تترتب عليه ، حيث قد يفوز في الانتخابات الجديدة نفس أعضاء المجلس المنحل وهذا مما لا شك فيه يتنافى مع حسن تقدير رئيس

السلطة التنفيذية واخلاصه في تحقيق المصلحة العامة دون التأثير بالتيارات السياسية المتضاربة(١) •

ونظرا لاهمية حق الحل وخطورته ، تذهب الدساتير البرلمانية الى احاطته بشروط الغاية منها عدم أساءة استعماله واللجوء اليه بكثرة • وتختلف هذه الشروط باختلاف الدساتير البرلمانية • فذهب الدستور اللبناني بموجب المادة «٥٥» منه ، الى وجوب اجراء الانتخابات خلال ثلاثة أشهر من تاريخ صدور قرار الحل • كما أوجبت هذه المادة دعوة المجلس الجديد للاجتماع في مدة اقصاها خمسة عشر يوم اعتبارا من تاريخ اعلان نتائج الانتخابات • وذهب الدستور الاردني بموجب المادة «٧٣» منه ، الى وجوب اجتماع المجلس النيابي الجديد في مدة اقصاها اربعة أشهر اعتبارا من تاريخ اعلان حل المجلس القديم • وأضافت هذه المادة بأنه اذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء المدة المذكورة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية ويجتمع فورا ، كأن الحل لم يكن ، ويستمر في مباشرة اعماله الى حين انتخاب المجلس الجديد • بالاضافة الى ذلك فقد اشترطت المادة «٧٤» من الدستور الاردني عدم جواز حل مجلس النواب الجديد لنفس الاسباب التي أوجبت حل المجلس الاول وذلك بقصد الحد من كثرة اللجوء الى استعمال هذا الحق • أما بالنسبة للدستور الكويتي ، لايجوز حل مجلس الامة لنفس الاسباب مرتين متتاليتين • وعند حل المجلس يجب ان تجرى الانتخابات في ميعاد لا يتجاوز الشهرين من تاريخ الحل • واذا لم تجر الانتخابات خلال هذه المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية ويستمر في أعماله الى ان ينتخب المجلس الجديد • وهذا أيضا ما ذهب اليه الدستور الايراني لعام ١٩٠٧ بموجب المادة «٤٨» • وقد قررت هذه المادة بالاضافة الى دلك وجوب اجراء الانتخابات العامة في غضون شهر واحد اعتبارا من تاريخ

---

(١) راجع وايت ابراهيم ووحيد رافت المصدر السابق ص ٤٧٢ وما بعدها •

صدور قرار حل المجلس • وللمجلس الجديد الاجتماع بعد مرور ثلاث أشهر من تاريخ قرار الحل • أما بالنسبة للدستور التركي بموجب المادة «١٠٨» منه عدم جواز حل مجلس النواب ، قبل انتهاء مدته الا اذا اسقطت الوزارة مرتين متتاليتين بسبت الاقتراع بعدم الثقة بها سواء كان ذلك عند تشكيلها أو أثناء توليها السلطة وحجبت عنها الثقة للمرة الثالثة في مدة اقصاها ثمانية عشر شهرا • وعند صدور قرار الحل ، على الوزراء تقديم استقالتهم وعلى رئيس الدولة تشكيل وزارة ائتلافية تمثل جميع الكتل السياسية كل بحسب قوتها في المجلس المنحل ، على أن يكون وزراء العدلية والداخلية والمواصلات من الاعضاء المستقلين في مجلس الامة التركي الكبير •

ثانيا ـ حق تأجيل اجتماعات البرلمان :

أن هـذا الحق في الواقع اقل خطورة من حق حل البرلمان ، لانه لا يؤدي الى انهاء نيابة أعضائه • وانما الى تأخير اعماله أو ايقافها لمدة محدودة ، وذلك كوسيلة لتفادى اللجوء الى حل البرلمان • فهو بمثابة امهال لاعضاء البرلمان من أجل الرجوع الى ناخبيهم واستطلاع رأيهم في أمر الخلاف بين الوزارة والمجلس النيابي او انذار لهم في اتخاذ قرار الحل في حالة تعنتهم واصرارهم على موقفهم من السلطة التنفيذية وسياستها • فاذا اصر البرلمان على معارضة السلطة التنفيذية لاسباب لا تقتضيها المصلحة العامة ، كاقرار اعتمادات لا ضرورة لها ، أو رفض اعتمادات تقتضيها المصلحة العامة على الرغم من اللجوء الى تأجيل اجتماعاته ، فأن السلطة التنفيذية ستضطر الى حل البرلمان وأجراء انتخابات جديدة •

ونظرا لاهمية هذا الحق بأعتباره وسيلة للتأثير على سير اعمال البرلمان وتوجيهه بشكل معين لا يمكن اللجوء الى استعماله الا وفقا لشروط معينة تختلف بأختلاف الدساتير • فبموجب المادة «١٠٦» من الدستور الكويتي والمادة «٥٩» من الدستور اللبناني لا يجوز لرئيس الجمهورية تأجيل اجتماعات مجلس

النواب الا لمرة واحدة في كل دورة على شرط الا تزيد مدة التأجيل على شهر واحد • وقد احسن المشرعان الكويتي واللبناني بعدم السماح باستعمال هذا الحق لاكثر من مرة واحدة في كل دورة وذلك لكي لا تتعطل أعمال المجلس ويحال بينه وبين رقابة الوزارة([1]) • وهذا ما يؤخذ على الدستور الاردني ، حيث بموجب المادة «٨١» منه ، للملك أن يؤجل بارادة ملكية جلسات مجلس الامة ثلاث مرات في كل دورة عادية ، على الا تزيد مدة التأجيلات في غضون كل دورة على الشهرين • وعلى عكس الدستور اللبناني من أجل تلافي تأخير اعمال المجلس وعرقلتها بشكل يتنافى مع المصلحة العامة ، قرر الدستور الاردني في المادة «٨١» المشار اليها بالا تدخل مدة تأجيلات اجتماعات المجلس في حساب مدة الدورة العادية • وعلى خلاف دساتير كل من لبنان والاردن والكويت ، لم يتطرق الدستورين التركي والايراني الى حق رئيس الدولة في تأجيل جلسات مجلس البرلمان • وهذا لا شك نقص كبير كان من الواجب تلافيه وخاصة وأن هذين الدستورين منحا رئيس الدولة حق حل البرلمان كما رأينا أعلاه •

ثالثا ـ حق التصديق على القوانين والاعتراض عليها :

تحقيقا لمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تقضي الدساتير البرلمانية بوجوب تصديق رئيس السلطة التنفيذية على القوانين قبل تنفيذها • ومع ذلك فأن حق رئيس السلطة التنفيذية في التصديق على القوانين ليس حقاً مطلقاً وانما هو حق مقيد ، وذلك لكي لا يشكل عقبة أمام تنفيذ ارادة الشعب المعبر عنها بالقوانين التي يضعها البرلمان • بالاضافة الى ذلك ان جعل حق التصديق على القوانين حقا مطلقا ، يتعارض مع النظام الديموقراطي لانه يجعل رئيس السلطة التنفيذية ، سلطة اعلى من سلطة الشعب الذي هو بموجب هذا

---

(١) من الملاحظ بان المادة «١٠٦» من الدستور الكويتي اجازت تأجيل اجتماعات مجلس الامة لاكثر من مرة في الدورة الواحد وذلك بموافقة المجلس على هذا التأجيل •

النظام يجب أن يكون المرجع الاعلى لجميع السلطات في الدولة • ولهذا نجد معظم الدساتير البرلمانية في العالم تذهب الى وجوب تصديق رئيس الدولة على القوانين خلال مدة معينة من تاريخ احالتها اليه • واذا انتهت هذه المدة ولم يصادق رئيس الدولة على القانون ، يعتبر بحكم المصدق ويجب تنفيذه • وهذا ما ذهب اليه الدستور الاردني • فبعد أن قرر في الفقرتين الاولى والثالثة من المادة «٩٣» وجوب تصديق الملك على القوانين التي أقرها مجلسي النواب والاعيان ، في خلال ستة أشهر من تاريخ رفعها اليه ، نصت الفقرة الرابعة من هذه المادة « وفي حالة عدم اعادة القانون مصدقاً عليه في المدة المعينة في الفقرة الثالثة من هذه المادة يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق » • ومما يؤخذ على الدستور الاردني في هذا الصدد ، بأنه جعل المدة التي يجب على الملك خلالها التصديق على القوانين ستة اشهر لان هذه المدة الطويلة تساعد على عرقلة اعمال البرلمان ، كما أنها قد تؤدي الى تفويت الغاية التي من أجلها وضع القانون ، لا سيما واذا كان هذا القانون قد وضع بقصد معالجة أمور آنية تستدعي المصلحة العامة سرعة معالجتها • وقد تلافت دساتير كل من الكويت ولبنان وتركيا هذا النقص فنصت المادة «٩٣» من الدستور التركي « على رئيس الجمهورية التصديق على القوانين التي يقرها مجلس الامة التركي الكبير في خلال عشرة أيام اعتبارا من تاريخ احالتها اليه ... » أما الدستور اللبناني فقد فرق بين القوانين العادية والقوانين المستعجلة فنصت المادة «٥٦» منه « رئيس الجمهورية بنشر القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد احالتها الى الحكومة • أما القوانين التي يتخذ المجلس قرارا خاصا بوجوب استعجال نشرها فيجب عليه أن ينشرها في خلال خمسة أيام » • وهذا ما ذهب اليه الدستور الكويتي حيث اوجب على الامير التصديق على القانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها اليه من مجلس الامة • وتخفض هذه المدة الى سبعة ايام في حالة الاستعجال ويكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الامة بالاغلبية المطلقة لمجموع أعضائه • ويعتبر القانون مصدقاً عليه اذا قضت المدة المقررة للتصديق

دون ان يعترض عليه رئيس الدولة (المادة «٦٥» من الدستور) • ومما يلاحظ على الدستورين التركي واللبناني ، بأنهما لم ينظما حالة امتناع رئيس الجمهورية عن التصديق على القوانين على الرغم من مرور المدة المخصصة لذلك كما فعل كل من الدستورين الكويتي والاردني المشار اليها أعلاه • ويبدو لنا بأن الحل الوحيد الذي يمكن بواسطته ارغام رئيس الجمهورية في كل من تركيا ولبنان عند امتناعه عن تصديق القوانين على الرغم من انتهاء المدة المحددة في الدستور ، هو سحب الثقة من الوزارة واسقاطها وامتناع البرلمان عن منحه الثقة الى أية وزارة لا تضمن تنفيذ القوانين المعطلة بسبب عدم تصديق رئيس الجمهورية عليها •

أما حق الاعتراض على القوانين ، هو وسيلة لاجبار السلطة التشريعية على اعادة النظر بالقانون أو بعبارة اخرى هو وسيلة من وسائل الحكمة والحيطة التي تمكن السلطة التنفيذية من تخفيف اندفاع السلطة التشريعية واستبدادها • ويتضمن هذا الحق منح رئيس الدولة امكانية اعادة القانون المحال اليه الى البرلمان خلال مدة التصديق عليه من أجل اعادة النظر فيه • فاذا أقر البرلمان هذا القانون للمرة الثانية ، وجب على رئيس الدولة تصديقه والامر بتنفيذه • ولهذا فأن حق الاعتراض ليس الا حقاً توقيفياً يزول أثره باصرار البرلمان على ضرورة تشريع القانون المعترض عليه من قبل رئيس الدولة • وعلى الرغم من أن معظم الدساتير البرلمانية تمنح الحق لرئيس الدولة ، فأنها اختلفت في الاغلبية الواجب توافرها من أجل اقرار القانون بعد الاعتراض عليه • فبينما اشترط كل من الدستورين الاردني والكويتي حصول موافقة ثلثي مجموع أعضاء البرلمان اكتفى كل من الدستورين التركي واللبناني بتوافر الاغلبية المطلقة لمجموع الاعضاء[١] •

---

(١) راجع المادة «٦٦» من الدستور الكويتي الفقرة الرابعة من المادة «٩٣» من الدستور الاردني والمادة «٥٧» من الدستور اللبناني والمادة «٩٣» من الدستور التركي •

رابعا ـ حق اصدار المراسيم بقوانين :

يقصد بالمراسيم بقوانين تلك المراسيم التي لها قوة القوانين العادية والتي تصدرها السلطة التنفيذية في الاحوال التي يحددها الدستور . ويعتبر هذا الحق من اخطر الحقوق التي تعترف الدساتير بها للسلطة التنفيذية لانه يؤدي الى منحها امكانية ممارسة السلطة التشريعية وتعديل القوانين واستبدالها بقوانين اخرى . وعلى الرغم من تعارض منح السلطة التنفيذية حق اصدار المراسيم ، مع مبدأ الفصل بين السلطات تذهب معظم الدساتير البرلمانية الى اقراره وذلك لمواجهة حالة الضرورة التي تستدعي السرعة في معالجة بعض الامور الطارئة ونظرا لخطورة هذا الحق ومنعا لاساءة استعماله تقيده الدساتير البرلمانية بقيود عديدة من حيث الظروف والزمان ومدة النفاذ . فبموجب المادة «٩٤» من الدستور الاردني يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك اصدار المراسيم بقوانين أثناء عدم انعقاد مجلس الامة بقصد مواجهة الظروف الآتية :

(أ) الكوارث العامة (ب) حالة الحرب والطوارىء (ج) الحاجة الى نفقات مستعجلة لا تتحمل التأجيل . ووفقا لهذه المادة ، يجب ان لا تكون هذه المراسيم مخالفة للدستور ، وعلى الوزارة عرضها على مجلس الامة في اول اجتماع له . فاذا لم يقرها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فورا ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول ما كان لها من قوة القانون. وهذا أيضا ما ذهب اليه الدستور الكويتي بموجب المادة «٧١» منه . وعلى الرغم من أن الدستور اللبناني كالدستور التركي لم ينص على حق السلطة التنفيذيه في اصدار المراسيم بقوانين ، الا أن العمل قد جرى في لبنان على امكانية السلطة التنفيذية في اصدارها خلال مدة محددة في حالة موافقة السلطة التشريعية على ذلك . وقد منحت السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية هذا الحق لاول مرة في عام ١٩٢٩ ثم في عام ١٩٥٢ وفي عام ١٩٥٣ واخيرا في عام ١٩٥٧ عند حدوث الازمة السياسية .

القسم الثانى

النظم السياسية لدول الشرق الاوسط

ذات النظم السياسية المؤقتة

بعد ان انتهينا في القسم الاول من هذا البحث ، من دراسة النظم السياسية لدول الشرق الاوسط التي تأخذ بالنظم السياسية الدائمية نخصص القسم الثاني منه لدراسة النظم السياسية لدول هذه المنطقة التي لا تزال لحد الان تأخذ بالنظم السياسية المؤقتة • والواقع ان عدم أخذ هذه الدول بالنظم السياسيةالدائمية في الوقت الحاضر يعود الى التطورات السياسية التي مرت بها مؤخراً، تلك التطورات التي اقتضتها المرحلة الراهنة من مراحل تقدمها نحو الاستقلال والتحرر من السيطرة الاجنبية سواء كانت تلك السيطرة منظورة أم غير منظورة •

وبما ان انتقال الدول من مرحلة الى اخرى من مراحل تطورها يتطلب كقاعدة عامة وقتاً كافياً لتصفية رواسب المرحلة السابقة والتخلص منها نهائياً ، لابد وان تمر هذه الدول بفترات انتقالية خلالها تعد العدة لاستقبال المرحلة الجديدة لظمان توخي الوقوع في الاخطاء السابقة وبعثرة الجهود بوضع تخطيط مدروس تسير عليه وتهتدي بهديه • ومن دول الشرق الاوسط التي تأخذ في الوقت الحاضر بالنظم السياسية المؤقتة انتظاراً للانتهاء من وضع دساتيرها الدائمية هي الجمهورية العربية المتحدة والجمهورية العربية السورية والجمهورية اليمانية والجمهورية العراقية • وسنخصص لبحث النظم السياسية لكل دولة من هذه الدول فصلا خاصاً •

الفصل الاول

النظام السياسى للجمهورية العربية المتحدة

كانت مصر أول دولة عربية استطاعت الانفصال عن الامبراطورية العثمانية والتخلص من سيطرتها وذلك في عام ١٨٤٠ على يد محمدعلي • ومنذ ذلك التاريخ عرفت مصر دساتير كثيرة كان من أهمها الدستور الصادر في عام ١٩٢٣ الذي نص لاول مرة بأن مصر دولة ديمقراطية مستقلة ملكية برلمانية ، كما أخذ بمعظم المبادىء الديمقراطية كاعتبار الشعب مصدر السلطات واخذ مبدأ المسؤوليه الوزارية أمام البرلمان المنتخب ومبدأ الفصل بين السلطات • وقد بقى هذا الدستور نافذا حتى عام ١٩٣٠ حيث ابدل بدستور جديد كانت الغاية من أصداره الحد من سلطات البرلمان وتوسيع سلطات الملك ومجلس الوزراء • ولكن تطبيق دستور عام ١٩٣٠ لم يدم طويلا ، ففي عام ١٩٣٦ الغي هذا الدستور وأعيد العمل بدستور عام ١٩٢٣ الذي بقى نافذا حتى قيام ثورة ٢٣ تموز ١٩٥٢ التي الغت النظام الملكي وأعلنت النظام الجمهوري •

وبعد قيام الثورة وبموجب الدستور المؤقت الصادر في ١٠ شباط عام ١٩٥٣ ، اعطيت ممارسة جميع السلطات الى مجلس الوزراء أثناء فترة الانتقال• وقد استمرت فترة الانتقال هذه الى ١٦ كانون الثاني عام ١٩٥٦ حيث أعلن الدستور الدائم للجمهورية المصرية • الا أنه لم تمضي مدة طويلة على الاخذ بدستور عام ١٩٥٦ حتى أعلن قيام الجمهورية العربية المتحدة في أول شباط عام ١٩٥٨ باتحاد كل من مصر وسوريا في دولة واحدة ، الامر الذي أدى الى ايقاف نفاذ هذا الدستور منذ ٥ آذار عام ١٩٥٨ حيث أصدر دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت • ومما يلاحظ بأن معظم المبادىء والاسس التي قام عليها هذا الدستور قد بنيت على نفس المبادىء والاسس التي جاء بها

دستور عام ١٩٥٦ الا فيما يخص تكوين مجلس الامة وبعض القواعد التفصيلية • ومما يلاحظ على هذين الدستورين بأنهما اخذا بنظام أشبه بكثير بالنظام الرياسي وذلك على خلاف الدساتير الاخرى التي عرفتها مصر والتي اخذت بالنظام البرلماني بشكله التقليدي • وعلى الرغم من انتهاء الوحدة بين مصر وسوريا بأنفصال سوريا في ٢٨ أيلول عام ١٩٦١ ، الا أن دستور عام ١٩٥٨ ظل نافذا حتى ٢٥ مايس عام ١٩٦٤ ومما يلاحظ بأنه قد عطلت بعض مواد دستور عام ١٩٥٨ بالأعلان الدستوري الصادر في ٢٧ أيلول عام ١٩٦٢ الذي خول رئيس الجمهورية ومجلس الرياسة ممارسة السلطة التشريعية وقرر تشكيل المجلس التنفيذي الذي كانت مهمته مساعدة رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنفيذية • وقد ظل دستور عام ١٩٥٨ والاعلان الدستوري لعام ١٩٦٢ نافذين حتى عام ١٩٦٤ حيث صدر الدستور المؤقت في ٢٥ آذار من هذا العام الذي سيبقى نافذا حتى الانتهاء من وضع الدستور الدائمي للدولة•

ومن المشاهد بأن الدستور المؤقت الصادر في ٢٥ آذار ١٩٦٤ ، على خلاف دستوري عام ١٩٥٦ و١٩٥٨ ، أخذ بالنظام البرلماني وأقر جميع الأسس التي يقوم عليها هذا النظام • فأخذ بمبدأ المسؤولية الوزارية امام البرلمان في مواد عديدة منه • فبعد أن قرر بالمادة «٨٣» منه « يراقب مجلس الامة أعمال الحكومة وتكون الحكومة وأعضائها مسؤولين عن أعمالهم أمام مجلس الامة الذي يناقش بياناتهم السياسية وتقاريرهم » اضاف بموجب المادة «٨٦» منه «لكل عضو من أعضاء مجلس الامة ان يوجه الى رئيس الوزراء أو الى الوزراء اسئلة أو استجوابات بشأن من الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم ، وعلى رئيس الوزراء والوزراء الاجابة على اسئلة الاعضا » ومن أجل تثبيت تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية الذي يقوم عليه النظام البرلماني قرر بموجب المادة «٨٤» منه « لمجلس الامة حق سحب الثقة من الحكومة أو أعضاء منها ••• » وعلى العكس من ذلك منح هذا الدستور للسلطة التنفيذية بعض

الحقوق التي تستطيع بواسطتها مراقبة السلطة التشريعية ، كحق حل مجلس الامة الذي نصت عليه المادة «٩١» من الدستور أو حق دعوة المجلس في دورات استثنائية وتأجيل اجتماعاته الذي نصت عليه المادة «٥٣» •

بعد هذا البيان الوجيز للمبادىء الاساسية التي نص عليها الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ ، ونظرا لكوننا قد درسنا في القسم الاول النظام البرلماني من خلال دساتير كل من لبنان وتركيا وايران والاردن ، سنقصر دراستنا للنظام السياسى للجمهورية العربية المتحدة على بحث الاحكام الخاصة بمجلس الامة ورئيس الجمهورية والوزارة دون مقارنتها بالمبادىء العامة التي يقوم عليها النظام البرلماني ولهذا سندرس النظام السياسى للجمهورية العربية المتحدة في مبحثين نخصص الاول لدراسة مجلس الامة والثاني للسلطة التنفيذية •

المبحث الاول

السلطة التشريعية

أخذ دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت لعام ١٩٦٤ ، كما فعل الدستور اللبناني ، بنظام المجلس الواحد • وعلى هذا الاساس فالسلطة التشريعية بموجب هذا الدستور تتكون من مجلس واحد يسمى وفقا للمادة «٤٧» منه ، مجلس الامة • ويلاحظ بأن مجلس الامة بموجب المادة «٤٩» من هذا الدستور يتكون من نوعين من الاعضاء هما :

أولا ـ الاعضاء المنتخبون من قبل الشعب عن طريق الاقتراع العام السري المباشر ، وعددهم ٣٥٠ عضواً •

ثانيا ـ الاعضاء المعينون من قبل رئيس الجمهورية وعددهم يجب الا يتجاوز العشرة أعضاء ويبدو بأن الغاية من أضافة أعضاء معينين الى الاعضاء المنتخبين بواسطة الشعب هي ليست التأثير على ارادة نواب الشعب نظرا لضآلة

عدد النواب المعينين بالنسبة للاعضاء المنتخبين وانما هي تزويد هذا المجلس بذوي الخبرة والكفاءة ، لان الناخبين ولا سيما في الدول النامية يتأثرون بالاهواء السياسية ولا يتقيدون بكفاءات المرشحين وخبرتهم • بالاضافة الى ان وجود الاعضاء المعينين قد يساعد على تقليل اندفاع اعضاء المجلس ، لان المعروف عن المجالس النيابية بأنها تتكون من الشباب المندفعين • ومدة عضوية أعضاء مجلس الامة المنتخبين والمعينين خمس سنوات تبدأ من أول اجتماع • هذا ويجب ان تجرى الانتخابات العامة خلال الستين يوم السابقة لانتهاء مدته • وعند وفاة أحد الاعضاء أو استقالته يجب ان يجرى انتخاب من يحل محله خلال ستين يوماً من تاريخ ابلاغ مجلس الامة لوزارة الداخلية بالوفاة أو الاستقالة ، وتنتهي مدة العضو الجديد بانتهاء مدة نيابة المجلس •

ومن أجل اشراك اكبر عدد ممكن من الناخبين في الحياة السياسية وبالتالى تنمية مداركهم الوطنية قررت المادة «٣٩» من قانون مزاولة الحقوق السياسية بأن يعاقب بغرامة لا تتجاوز مائة قرش(١) كل من كان اسمه مدرجاً في قوائم الانتخابات وتخلف بدون عذر مشروع من الاشتراك في الانتخابات • وعلى هذا فأن الانتخاب في الجمهورية العربية المتحدة بموجب القانون المذكور امرا اجباريا أو واجبا وطنيا وذلك على عكس ما هو عليه الحال فيدول الشرقالاوسط التي سبق لنا وان درسنا انظمتها السياسية •وقد أحسن مشرع هذا القانون بجعل الانتخاب اجبارياً لانه استطاع بذلك ان يتلافى العيب الذي يؤخذ على النظم النيابية باعتبارها حكومات الاقلية وليست حكومات الاغلبية ، نظرا لتخلف عدد كبير من الناخبين عن الادلاء باصواتهم فى الانتخابات في معظم دول العالم •

ومن أجل اشراك أكبر عدد ممكن من أفراد الشعب في الحياة السياسية للدولة • ذهب قانون مزاولة الحقوق السياسية الى ما ذهب اليه قانون الانتخاب في لبنان وتركيا ، فأخذ بمبدأ المساواة بين الذكور والاناث في ممارسة حق الانتخاب • فقرر بأن الاشتراك في الانتخاب حق لكل من يتمتع بجنسية

---

(١) مائة قرش في الجمهورية العربية المتحدة تساوي دينار عراقي •

الجمهورية العربية المتحدة ذكرا كان أم أنثى بلغ الثامنة عشر من عمره وتوفرت فيه الشروط التي سبق وان ذكرناها عند دراسة النظم السياسية لدول الشرق الاوسط الآنفة الذكر[1] • هذا ومن اجل تحقيق نفس الغاية وهي اشراك أكبر عدد ممكن من الشعب في الحياة السياسية ، منح قانون مزاولة الحقوق السياسية حق الاشتراك في الانتخابات افراد القوات المسلحة من جيش وشرطة وأمن على أن تتوفر فيهم الشروط المذكورة أعلاه •

وبما أن ثورة عام ١٩٥٢ جاءت من أجل أسعاد الفلاحين والعمال وتخليصهم من سيطرة الطبقة البرجوازية المستغلة ، باعتبارهم اغلبية الشعب ، قرر قانون عضوية مجلس الامة لعام ١٩٦٣ بأنه يجب ان يكون نصف أعضاء مجلس الامة على الاقل من العمال والفلاحين • وعلى الرغم من ان هذا القيد قد وضع من أجل تحقيق العدالة بتمثيل جميع الطبقات في مجلس الامة كلا بحسب قوتها ، وتحقيق مكاسب الثورة واهدافها ، الا أنه يتعارض مع حق الاقتراع العام الذي يقرر المساواة في ممارسة الحقوق السياسية بما فيها حق الترشيح لعضوية المجالس النيابية • ويترتب على هذا القيد من الناحية العملية بان تقسم الدولة الى مناطق انتخابية بحيث ينتخب في كل منطقة نائبان لكي يكون أحدهما على الاقل عاملا أو فلاحاً • وعلى هذا الأساس قسمت الجمهورية العربية المتحدة بموجب المادة الثالثة من قانون مجلس النواب الى ١٧٥ منطقة انتخابية • ومع ذلك فأنه من الملاحظ بأن الطريقة التي يمكن الاخذ بها في الجمهورية العربية المتحدة هي طريقة الانتخاب الفردي أى ترشيح كل مرشح بصورة فردية ، لان طريقة الانتخاب بالقائمة تتطلب وجود عدة كتل سياسية تعمل كل منها على الفوز باكبر عدد ممكن من مقاعد المجلس • وبعد هذا البيان الوجيز للقواعد والمبادىء العامة التي قام على أساسها تشكيل مجلس الامة سنتطرق لبحث الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية هذا المجلس وكيفية انعقاد جلساته وأهم اختصاصاته •

---

(١) راجع القسم الاول ص ١٣ ـ ١٤ وص ٢١ ـ ٢٢ •

اولا ـ الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية مجلس الامة :

بموجب دستور عام ١٩٦٤ المؤقت وقانون مجلس الامة لعام ١٩٦٣ وتعديلاته ، يشترط فيمن يحق له الترشيح لعضوية مجلس الامة كل من حاز على الشروط الواجب توافرها في الناخب ويعرف القراءة والكتابة وبلغ الثلاثين من عمره • ومع ذلك فأنه بالاضافة الى هذه الشروط التي لا غبار عليها والتي اشترطتها أغلب دساتير العالم وقوانينها الانتخابية بأضافة المادة الاولى من قرار رياسة الجمهورية الصادر في عام ١٩٦٤ والخاص بتعديل المادة الخامسة من قانون عضوية مجلس الامة لعام ١٩٦٣ ، شروط اضافية متعارف على اشتراطها في الدول التي تأخذ بنظام الحزب الواحد • ومن أهم هذه الشروط ما اشارت اليه المادة الاولى من قرار رياسة الجمهورية لعام ١٩٦٤ الخاص بتعديل المادة الخامسة من قانون مجلس الامة رقم ١٥٨ لعام ١٩٦٣ • فنصت الفقرة الخامسة من المادة الاولى من هذا القرار « أن يكون عضوا عاملا في الاتحاد الاشتراكي العربي ومضت على عضويته هذه مدة سنة على الاقل » ويقصد بالعضو العامل وفقا لأحكام قانون الاتحاد الاشتراكي العربي كل من انتمى للاتحاد ويدفع بدل الاشتراك الذي تقرره اللجنة التنفيذية العليا وله حق الترشيح لمنظماته والاشتراك في انتخاب أعضاء هذه المنظمات • ومما يلاحظ في هذا الصدد بأنه وفقا للمادة «٢٣» من قانون عضوية مجلس الامة استثنى من هذا الشرط ، رجال القوات المسلحة وأعضاء الهيئات القضائية الى ان يتم تنظيم عضويتهم في الاتحاد• ومع أنه لا يشترط في أعضاء القوات المسلحة وأعضاء الهيئات القضائية بأن يكونوا أعضاءاً عاملين في الاتحاد الاشتراكي من أجل امكانيتهم للترشيح لعضوية مجلس الامة ، فأن هذه المادة أوجبت عليهم تقديم استقالاتهم من وظائفهم قبل ترشيحهم لعضوية المجلس •

بالاضافة الى ما تقدم ان مجرد كون الشخص عضوا في الاتحاد الاشتراكي العربي وحائزاً على الشروط الآنفة الذكر المنصوص عليها في قانون عضوية مجلس

الامة ، لا يكفي لامكانية ترشيحه لعضوية المجلس ، وانما يجب فوق ذلك وفقا للمادة الثامنة من القانون المذكور وتعديلاته ، ان يوافق الاتحاد الاشتراكي على هذا الترشيح ، علما بأن قرار الاتحاد الاشتراكي بهذا الشأن يكون قطعيا وغير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن فلا يجوز اذن لكل من لا يوافق الاتحاد الاشتراكي العربي على ترشيحه لعضوية مجلس الامة ان يتظلم ضد هذا القرار أمام المحاكم أو أمام أي جهة اخرى رسمية أو غير رسمية .

وأخيراً لابد لنا من الاشارة الى ان المادة الاولى من قرار رئاسة الجمهورية الخاص بتعديل المادة الخامسة من قانون عضوية مجلس الامة قد حرمت من حق الترشيح لعضوية المجلس كل من فرضت على املاكه وامواله الحراسة وفقا لاحكام القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ أو القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨(١) وكل من حددت ملكيته الزراعية وفقا لاحكام قانون الاصلاح الزراعي أو من طبقت بشأنهم القوانين الاشتراكية بما يزيد على مبلغ عشرة آلاف جنيه .

ثانيا ـ دورات المجلس واجتماعاته :

مقر مجلس الامة مدينة القاهرة . ومع ذلك يجوز في الظروف الاستثنائية دعوته للانعقاد في جهة اخرى بنا على طلب رئيس الجمهورية . وعلى هذا فان اجتماعات المجلس في غير المكان المعين له بموجب الدستور أو بطلب رئيس الجمهورية يعتبر غير مشروع كما أن القرارات التي يتخذها في هذه الاجتماعات باطلة بحكم القانون . واجتماعات المجلس تصبح قانونية بحضور أكثر من نصف أعضائه الا في الاحوال التي ينص فيها الدستور على خلاف ذلك ولمجلس الامة دورة عادية واحدة في السنة تبدأ بناء على دعوة رئيس الجمهورية في موعد اقصاه قبل الخميس الثاني من شهر تشرين الثاني . وعندعدم صدور دعوة رئيس الجمهورية لاجتماع مجلس الامة ، للمجلس أن يجتمع بحكم القانون

(١) ان القانونين المشار اليهما خاصان بكل من تآمر ضد النظام الجمهوري او ضد تحقيق الوحدة العربية الشاملة .

في الموعد المبين أعلاه ، ومدة دورة المجلس السنوية سبعة أشهر على الاقل ، على الا تنتهي بأي حال من الاحوال قبل الانتهاء من اقرار الميزانية العامة . ولرئيس الجمهورية أما بناء على رغبته الخاصة أو بناء على طلب أغلبية أعضاء المجلس ، دعوة المجلس للانعقاد في دورات استثنائية . وتنتهي الدورات الاستثنائية بناء على قرار من رئيس الجمهورية . ويتكون مكتب رياسة المجلس من رئيس ونائبين وثمانية امناء للسر ينتخبهم المجلس لمدة خمس سنوات في أول اجتماع بعد انعقاده . وعند وفاة أحد أعضاء مكتب الرياسة أو استقالته قبل انتهاء مدة المجلس ينتخب من يحل محله حتى أنتهاء هذه المدة . وفي المجلس عشرون لجنة برلمانية تتكون كل منها من خمسة عشر عضوا منتخبين من قبل المجلس. وجلسات مجلس الامة كقاعدة عامة تنعقد بصورة علنية ، ومع ذلك يجوز أن يعقد جلسات سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الوزارة أو رئيس مجلس الامة أو عشرين عضو من أعضائه وموافقة المجلس على هذا الطلب .

ثالثا ـ اختصاصات المجلس :

بما ان النظام الذي اخذ به الدستور المؤقت هو نظام برلماني ، فأن الاختصاصات التي يتمتع بها مجلس الامة هي نفس الاختصاصات التي يتمتع بها البرلمان في الدول البرلمانية . وعلى هذا الاساس يمكن تقسيم وظائف المجلس الى ثلاثة اصناف هي ، الاختصاصات التشريعية والاختصاصات المالية والاختصاصات السياسية . وسنبحث هذه الاختصاصات الثلاثة حسب أحكام الدستور المؤقت دون التطرق الى ذكر الاحكام العامة المطبقة في الدول البرلمانية نظرا لكوننا قد ذكرنا هذه الاحكام عند بحث النظم البرلمانية لدول الشرق الاوسط في القسم الاول من هذا البحث .

أ ـ الاختصاصات التشريعية :

الاختصاصات التشريعية لمجلس الامة بموجب الدستور المؤقت هي حق اقتراح القوانين ومناقشتها وحق التصديق عليها . ومن مضمون المادة «٦٩» من

الدستور المؤقت لكل عضو من أعضاء مجلس الامة حق اقتراح القوانين ٠وتعرض هذه الاقتراحات على لجنة خاصة لدراستها وابداء الرأي فيها ٠ وبعد ذلك تعرض هذه الاقتراحات على مجلس الامة من أجل قبولها أو رفضها ٠ وفي حالة رفض اقتراح قانون لا يجوز عرضه ثانية في نفس الدورة وانما يجوز عرضه في الدورات التي تليها ٠ وعند قبول المجلس للاقتراح المقدم اليه ، يحيله الى اللجنة المختصة من أجل دراسته وتقديم تقرير عنه ٠ وبعد انتهاء اللجنة المختصة من دراسته تحيله الى رئاسة المجلس التي عليها أن تحدد موعداً لمناقشته والبت فيه ٠ ويتبع في مناقشة الاقتراحات نفس الاحكام التي سبق لنا وان ذكرناها عند دراسة اقتراح القوانين في مناقشتها في القسم الاول[1] ٠ وبعد الانتهاء من مناقشة الاقتراح يبدأ التصويت عليه بصورة عامة ومن ثم يصوت على كل مادة من مواده ٠ وقرارات المجلس بشأن اقتراحات القوانين تؤخذ باغلبية الاعضاء الحاضرين ، وعند تساوي الآراء يعتبر الاقتراح مرفوضا ٠

ب ـ الاختصاصات المالية :

لقد نظم الدستور المؤقت الاختصاصات المالية لمجلس الامة بنوعيها القوانين المالية ، والميزانية العامة ٠ فقرر بأنه لا يجوز أنشاء ضريبة أو رسم أو تعديلهما أو الغاؤهما أو اعفاء احد منهما الا بقانون ٠ كما لا يجوز للحكومة عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزينة الدولة أو منح امتياز لاستغلال موارد الدولة الطبيعية أو أي مرفق من المرافق العامة الا وفقا لاحكام القانون ٠

أما بالنسبة للميزانية العامة ، على الحكومة اعداد مشروع ميزانية الدولة وتقديمه الى مجلس الامة قبل بدأ السنة المالية بشهرين على الاقل ٠ ولا يجوز للمجلس اجراء تعديل على مشروع الميزانية الا بموافقة الوزارة ٠ كما لايجوز نقل اى مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية بعد التصديق عليها الا

---

(١) راجع الاختصاصات التشريعية ص ٤٢ ـ ٤٧ ٠

بموافقة المجلس • واذا لم ينته المجلس من مناقشة الميزانية واقرارها قبل بدأ السنة المالية الجديدة ، يعمل بموجب الميزانية القديمة حتى ينتهي المجلس من اقرار الميزانية الجديدة •

ج ـ الاختصاصات السياسية :

نقصد بهذه الاختصاصات وسائل رقابة مجلس الامة على مجلس الوزراء وسياسته • وبما ان دستور الجمهورية العربية المتحدة لعام ١٩٦٤ قد أخذ بالنظام البرلماني فقد أقر جميع وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية المؤخوذ بها في النظام البرلماني • فاعطى لكل نائب حق تقديم الاسئلة والاستجوابات الى الوزارة واجب على الوزارة الاجابة عليها ، الا أنه قرر عدم جواز اجراء المناقشة في الاستجوابات قبل مرور سبعة أيام من تقديمها • بالاضافة الى ذلك فقد اجاز لعشرين عضو من أعضاء المجلس طلب طرح موضوع عام للمناقشة من أجل استيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي فيه • وعلى الرغم من ان الدستور اعطى لمجلس الامة حق سحب الثقة من الوزارة أو أحد أعضائها الا أنه قيده بشروط خاصة • فلا يجوز عرض مسألة سحب الثقة الا بعد استجواب موجه الى الحكومة أو أحد اعضائها على ان يكون الطلب قد قدم بناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس • كما لا يجوز للمجلس أن يصدر قرار سحب الثقة قبل ثلاث أيام على الاقل اعتبارا من تاريخ تقديم الطلب • هذا مع العلم بأن قرار سحب الثقة من الوزارة أو أحد اعضائها لا يصدر الا بموافقة الاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس •

المبحث الثاني

السلطة التنفيـذية

تتكون السلطة التنفيذية في الجمهورية العربية المتحدة كما في غيرها من الدول البرلمانية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء • وسنبين الاحكام الخاصة بكل من هاتين الهيئتين كلا على انفراد •

اولا ـ رئيس الجمهورية :

أخذ الدستور المؤقت للجمهورية العربيـة المتحدة بطريقـة انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب والبرلمان في آن واحـد بحيث يقوم مجلس الامن بترشـيح رئيس الجمهورية ويعرض هـذا المرشـح على الشـعب عن طريق الاستفتاء • ويعتبر المرشح فائزاً بالرياسة اذا حصل على أكثر من نصف اصوات المشتركين في الاستفتاء واذا لم يحصل المرشح على هذه الاغلبية على المجلس ترشيح غيره • ويتم الترشيح في مجلس الامـة بنـاء على اقتراح ثلث اعضائه ويعرض المرشح الذي ينال على اغلبية ثلثي اعضاء المجلس على الشعب من أجل استفتائه فيه • واذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الاغلبية يعاد التصويت ثانية بعد مرور يومين على الاقل من تاريخ التصويت الاول ويعتبر في هـذه الحالة فائزا بالترشيح الذي يحصل على الاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس •

ومدة رياسة الجمهورية في الجمهورية العربية المتحدة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ اعلان نتائج الاسـتفتاء • ويجب أن تبـدأ الاجراءات الخاصـة بانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة الرئيس السـابق بشـهرين على الاقل كما يجب أن يتم اختياره قبل اسبوع على الاقل من انتهاء رياسة الرئيس القديم• فاذا انتهت هـذه المدة ولم يتم انتخاب الرئيس الجديد لاي سبب كان يسـتمر الرئيس القديم بمباشرة مهام وظيفته الى ان يتم اختيار خلفه • هذا ويشترط

في المرشح لرياسة الجمهورية أن يكون مصـريا ومن أبوين مصريين ومتمتع بالحقوق السياسية والمدنية وبالغاً من العمر خمسا وثلاثين سنة •

ولرئيس الجمهورية نوعان من الاختصاصات هي الاختصـاصات التنفيذية والاختصاصات الخاصة بالسلطة التشريعية ومن أهم الاختصاصات التنفيذية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية العربية المتحدة هي :

١ ـ تعيين نائب لرئيس الجمهورية أو أكثر •

٢ ـ تعيين رئيس الوزراء والوزراء واقالتهم من مناصبهم •

٣ ـ احالة الوزراء الى المحاكمـة عما يقع منهم من جرائم في اثناء تأدية وظائفهم •

٤ ـ اعلان الحرب بعد موافقة مجلس الامة •

٥ ـ ابرام المعاهدات ، فيما عدى معاهـدات الصلح والتحـالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في اراضى الدولة ، أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي يترتب عليها تحميل خزينة الدولة نفقات لم ترد في ميزانية الدولة حيث لا تكون نافذة الا بعد موافقة مجلس الامة عليها •

٦ ـ اصدار القرارات والانظمة اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح العامة •

٧ ـ قيادة القوات المسلحة •

٨ ـ اصدار المراسيم بقوانين في اثنـاء عطلة البرلمان لتنظيم بعض الامور المستعجلة التي لا تتحمل التأخير •

٩ ـ اصدار المراسـيم بقوانين لمدة محدودة بنـاء على تخويل من مجلس الامة وأثناء انعقاده بقصد تنظيم أمور يحددها المجلس •

١٠ ـ العفو الخاص وتخفيض العقوبة •

١١ ـ اعلان حالة الطوارىء • وعلى رئيس الجمهورية عرض هذا القرار على مجلس الامة خلال شـهر من تاريخ اعلانه وفي أول اجتماع له اذا كان أثناء عطلته •

١٢ ـ استفتاء الشعب في الامور المهمة التي تتصل بالمصلحة العليا للدولة •

١٣ ـ دعوة مجلس الوزراء للاجتماع وترأس اجتماعاته •

بالاضافة الى هذه الاختصاصات يتمتع رئيس الجمهورية العربية المتحدة ، طبقا للمبادىء العامة للنظام البرلماني ، باختصاصين آخرين يتعلقان بمجلس الامة وهما :

١) حق حل مجلس الامة • وقد أوجب الدستور بأن يحتوي قرار الحل على دعوة الناخبين لاجراء الانتخابات العامة خلال ستين يوما من تاريخ صدور القرار ، وتعيين ميعاد لاجتماع المجلس الجديد على ان يكون ذلك خلال عشرة أيام من اتمام الانتخابات •

٢) حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها • ومن حق رئيس الجمهورية الاعتراض على القوانين في خلال ثلاثين يوما من تاريخ احالة مشروع القانون اليه • وفي حالة عدم اعتراض الرئيس على المشروع خلال هذه المدة يعتبر القانون بحكم المصدق عليه • وعند اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون خلال المدة المذكورة ، يعاد الى المجلس • واذا أقر المجلس هذا المشروع بعد اعتراض الرئيس عليه باغلبية ثلثي اعضاء المجلس اعتبر هذا المشروع قانونا ووجب اصداره •

ثانيا ـ الوزارة :

تتكون الوزارة من رئيس الوزراء ، ونوابه والوزراء • ويشترط في الوزير بأن يكون مصرياً بالغاً من العمر ثلاثين سنة ومتمتعا بالحقوق السياسية والمدنية • هذا ولا يشترط في الوزراء بأن يكونوا اعضاء في مجلس الامة • وعلى الوزارة بعد تأليفها أن تعرض على مجلس الامة منهاجها الوزاري من أجل الحصول على الثقة • واذا قرر مجلس الامة عند تأليف الوزارة أو بعدها سحب الثقة من الوزارة أو احد أعضائها ، عليها أو على ذلك الوزير تقديم الاستقالة الى رئيس

الجمهورية . هذا ويجوز لرئيس الجمهورية ومجلس الامة احالة احد الوزراء الى المحاكمة أمام محكمة خاصة عما يقع منـه من جرائم اثناء تأدية وظيفتـه . ويكون قرار مجلس الامة في احالة الوزير الى المحاكمة بناء على اقتراح خمس اعضائه على الاقل وموافقة ثلثي مجموع الاعضاء وبعد توجيه التهمة الى الوزير، تسحب منه صلاحياته الى حين انتهاء المحاكمة .

ومن أهم اختصاصات مجلس الوزراء ما يأتي :

١) توجيه وتنسيق ومراقبة اعمال الوزراء والمؤسسات والهيئات والمصالح العامة .

٢) اصدار الانظمة والاوامر الاداريةوالتنفيذية وفقا للقوانين والمراسيمالجمهورية

٣) اعداد مشروعات القوانين .

٤) تعيين وعزل الموظفين حسب أحكام القانون .

٥) اعداد مشروع الميزانية العامة للدولة .

٦) عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة .

٧) تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة .

الفصـل الثاني

النظام السياسى للجمهورية اليمنية

على خلاف باقي اقطار شبه الجزيرة العربيـة لم تستطع الامبراطورية العثمانية بسط نفوذها على جميع اجزاء اليمن بصورة مستمرة ولو من الناحية الشكلية • فما كانت تمضى مدة طويلة على احتلالها من قبل الاتراك حتى ويعود اليمنيون من تحريرها ثانية وطرد الاتراك • وهكذا بقيت اليمن طوال ٣٨٣ سنة مسرحا للحروب حتى اطلق عليها اسم مقبرة الاتراك • وقد استمرت هذه الحالة حتى قيام الحرب العالمية الاولى حينما استطاع الامام يحى دخول صنعاء وذلك وفقا لاحكام معاهدة موندروس لعام ١٩١٨ التي بموجبها اعترفت تركيا باستقلال اقطار شبه الجزيرة العربية بما فيها اليمن • ومما يلاحظ بأنه على الرغم من نيل اليمن على استقلالها بقى قسم كبير منها محتلا من قبلالجيوش الانكليزية املا منهم في ارغام الامام يحى حميد الدين على التعاقد معهم ودخول الحرب الى جانبهم أسوة بباقي حكام الدول العربية • وبسبب اصرار الامام يحى على الوقوف على الحياد في الحرب العالميـة الاولى ومطالبته الملحة باسـترجاع القسم المحتل من اليمن اظهر الانكليز عطفهم على الادريسى في العسير ومنحوه المساعدات وذلك نكاية بحكومة صنعاء التي كانت تضمر العداء للادريسى وتعتبر العسير جزءاً من بلادها • ولم يكتفي الانكليز بهذا المقدار من العداء لليمن وانما ذهبوا الى أبعد من ذلك فانسحبوا من ثغر الحديدة في عام ١٩٢١ الذي كانوا قد استولوا عليه منذ بداية الحرب العالمية الاولى بعد استسلام القواب التركيـة المرابطة فيه وسمحوا للادريسى بدخوله والحاقه ببلاده • فحرموا بذلك اليمن من تجارة البحر الاحمر عن طريق منفذ طبيعي وضروري كانت تستغله منذ امد طويل • هذا ما زاد في حدة العداء القائم بين اليمنين والادارسة مما ادى الى وقوع الحرب بين الفريقين التي استمرت حتى عـام ١٩٢٤ والتي ما انتهت الا

باحتلال اليمنيين للمناطق الجنوبية من العسير مع جزء من الساحل بما فيه ثغر الحديدة • وعندما وضعت العسير تحت الحماية السعودية فيما بعد استمر النزاع على هذه المنطقة ولم تنتهي الا في عام ١٩٣٤ بعقد معاهدة الطائف والتي بموجبها ضمت الحديدة والقسم الجنوبي من العسير الى اليمن بصورة رسمية ، والحقت الاقسام المتبقية من العسير بالمملكة العربية السعودية • وهكذا اخيرا تشكلت الدولة اليمنية بشكلها المعروف في الوقت الحاضر •

أما فيما يخص نظام الحكم المتبع في هذه الدولة فقد كان حتى قيام الثورة اليمنية واعلان النظام الجمهوري عام ١٩٦٣ نظام مطلق جميع السلطات بموجبه تتركز بين يدي الامام الذي يمثل الرئيس الديني والدنيوي للدولة • ومع ذلك فقد كان يساعد الامام في ادارة دفة الحكم في البلاد رئيس ديوانه الخاص الذي كان يسمى الكاتب الاول بالاضافة الى ستة كتاب • وقد عدل الامام يحى هذا النظام في أواخر عهده ، فشكل أول وزارة في تاريخ اليمن واسند جميع مناصبها الى انجاله باستثناء وزارة الخارجية التي أسندت الى السيد محمد راغب وهو من أصل تركي وقد استمرت هذه الوزارة في الحكم حتى انتهاء عهد الامام يحى باغتياله في عام ١٩٤٨ • وبعد تولى الامام احمد الحكم عهد الى أكبر اشقائه الاحياء سنا وهو سيف الاسلام الحسن برياسة الوزارة ووزارة الداخلية ، وأسند وزارة الخارجية الى سيف الاسلام عبدالله ووزارة المعارف الى سيف الاسلام اسماعيل ووزارة المواصلات الى سيف الاسلام القاسم • وقد عدلت هذه الوزارة منذ تأليفها عدة مرات ، كان أول هذه التعديلات في عام ١٩٥٣ والثاني في عام ١٩٥٥ بعد فشل محاولة سيف الاسلام عبدالله لتنحية الامام احمد والاستئثار بالحكم • وبموجب التعديل الاخير أصبح ولي العهد سيف الاسلام محمد البدر أكبر انجال الامام أحمد نائباً لرئيس الوزراء ووزيرا للخارجية والدفاع • ومما يجب ذكره بهذا الصدد ، بأن جميع المناصب الوزارية كانت مناصب فخرية حيث أن السلطة الفعلية كما قلنا سابقا كانت تمارس من قبل الامام ولهذا فلم تعقد الوزارة ، اجتماعات وزارية الا نادرا •

أما عن كيفية تنصيب الامام ، فقد كانت القاعدة تقضى ، بأن يقوم الامام السابق بترشيح أحد افراد العائلة ممن تتوفر فيهم شروط الامامة كرجاحة العقل والحكمة والعدل والتقوى ، وعلى المرشح أن يحصل على البيعة من قبل جمعية تأسيسية تتكون من كبار علماء الدين ورؤساء القبائل ووجهاء الدولة . الا أن الامام يحى قد ابطل هذه الطريقة واستطاع الحصول على البيعة لاكبر انجاله الامام أحمد الذي بدوره استطاع في عام ١٩٥٥ اخذ البيعة لنجله البكر سيف الاسلام محمد البدر والمناداة به ولي عهد الدولة المتوكلية اليمنية . وهكذا أصبح النظام ملكي وراثي محصور بأكبر انجال الامام يحى ولم يبق لنظام البيعة الا أثر شكلي(١) .

وعلى أثر تأسيس الجمهورية العربية المتحدة في أول شباط ١٩٥٨ ، ابدت اليمن رغبتها في الاتحاد مع الجمهورية الناشئة على أن تحتفظ كل منها بنظام الحكم الخاص بها وكيانها الدولي المستقل . وعلى هذا الاساس ابرم بين الدولتين الآنفتي الذكر بتاريخ ٨ آذار ١٩٥٨ معاهدة تقع في أثنين وثلاثين مادة تقرر الخطوط الرئيسية للاتحاد الذي اطلق عليه اسم الدولة العربية المتحدة . وكان من أهم الاحكام التي جاء بها ميثاق هذا الاتحاد والقوانين والقرارات اللاحقة له هي تنسيق السياسة الخارجية وتعاون القوات المسلحة وتنظيم الشؤون الاقتصادية والثقافية وفقا لخطط مرسومة تهدف الى تنمية الانتاج ورفع المستوى الثقافي للدول الاعضاء . ومن أجل تحقيق هذه الاهداف والسهر على مراعاة أحكام ميثاق الاتحاد واتخاذ الاجراءات اللازمة لذلك نص الميثاق على وجوب تشكيل خمس هيئات هي المجلس الاعلى ومجلس الاتحاد ومجلس الدفاع والمجلس الاقتصادي والمجلس الثقافي . وعلى الرغم من أنه قد روعي في وضع أسس الميثاق امكانية ضم باقي الدول العربية الى الاتحاد ، الا أن هذا الاتحاد

---

(١) راجع اسرار اليمن ، الدكتور عبد الرحمن البيضاني ص ٢٨ وما بعد

لم يكتب له التوفيق الا لمدة قصيرة جدا بعدها كان نصيبه الاهمال والاضمحلال بسبب الفتور الذي اصاب العلاقات بين دولتي الاتحاد •

وقد ظل النظام السياسي اليمني على هذا الشكل حتى قيام الثورة اليمنية في ٢٦ أيلول عام ١٩٦٢ التي أعلنت النظام الجمهوري وقضت على النظام الملكي وعائلة حميد الدين التي حكمت اليمن زهاء قرن كامل استطاعت خلاله عزل هذه البلاد عن العالم وعن أسباب تقدمه ومدنيته • ومن المشاهد بأن اليمن لم تعرف النظام الدستوري الا بعد قيام الثورة حيث أعلن الدستور المؤقت الاول للجمهورية اليمنية في الثالث عشر من شهر نيسان عام ١٩٦٣ الذي أصبحت اليمن بموجب المادة الاولى منه ، دولة جمهورية دستورية مستقلة ذات سيادة الشعب فيها مصدر السلطات وأساس السيادة •

وحسب أحكام الدستور المؤقت الآنف الذكر هنالك ثلاث هيئات أساسية في الدولة هي رئيس الجمهورية ومجلس الرئاسة والمجلس التنفيذي • وعلى الرغم من ان هذا الدستور قد وضع من أجل العمل به حتى الانتهاء من وضع الدستور الدائمي للدولة فقد عطلت معظم مواده بموجب الاعلان الدستوري الصادر في اليوم السادس من شهر كانون الثاني في عام ١٩٦٤ وبموجب المادة الاولى من هذا الاعلان أصبحت الهيئات الاساسية للدولة أربعة هو رئيس الجمهورية والمكتب السياسي والمجلس التنفيذي ومجلس الامن القومي • ومع ذلك فأن الاخذ بالاعلان الدستوري لم يدم طويلا ، فقد الغي العمل به وبالدستور المؤقت الاول في السابع والعشرين من شهر نيسان من نفس العام باصدار الدستور المؤقت الثاني • ونظرا لاهمية الدستور المؤقت الاول والاعلان الدستوري بالنسبة للحياة السياسية لليمن سنبحث النظام السياسي للجمهورية اليمنية في فقرتين نخصص الاولى لدراسة هذا النظام بموجب الدستور المؤقت الاول والاعلان الدستوري ونخصص الثانية لدراسة النظام حسب الدستور المؤقت الثاني •

أ ـ النظام السياسي اليماني بموجب الدستور المؤقت الاول والاعلان الدستوري:

سنكتفي هنا بدراسة أهم الاحكام الخاصة بتكوين واختصاصات الهيئات الاساسية التي تشكلت بموجبها :

اولا ـ رئيس الجمهورية :

بموجب المادة «٢٩» من الدستور المؤقت والمادة الثانية من الاعلان الدستوري رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية والقائد العام للقوات المسلحة • ورئيس الجمهورية بالاضافة الى ذلك هو رئيس المكتب السياسي ورئيس مجلس الامن القومي • وهذا ما اشارت اليه ضمنا المادتين «١٩» من الاعلان الدستوري «١» من القانون رقم واحد لسنة ١٩٦٤ • وعلى هذا الاساس فرئيس الجمهورية هو رئيس السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك لان المكتب السياسي هو في الواقع السلطة التشريعية للدولة كما سنرى فيما بعد • ولهذا فالاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في اليمن على نوعين هما : الاختصاصات التنفيذية والاختصاصات التشريعية • ومن الملاحظ بأن رئيس الجمهورية اليمنية لا يتمتع باختصاصات تنفيذية تفوق الاختصاصات التي يتمع بها رؤساء الدول في الدول البرلمانية • ومن اهم اختصاصاته قيادة القوات المسلحة واصدار الاوامر والانظمة الخاصة بتشكيل المصالح العامة وتنظيمها وابرام المعاهدات واصدارها بعد موافقة المكتب السياسي عليها • كما له حق تعيين نائبا أو أكثر لرئيس الجمهورية واقالته من منصبه • ومع ذلك بموجب المادة السادسة من الاعلان الدستوري يجب أن يعين نائب لرئيس الجمهورية من بين أعضاء المكتب السياسي • بالاضافة الى ما تقدم لرئيس الجمهورية بموجب المادة الخامسة من الاعلان الدستوري حق اعلان حالة الطوارىء • ويلاحظ على هذه المادة انها جعلت هذا الحق من الحقوق المطلقة لرئيس الجمهورية لانها لم تحدد الشروط ولا الظروف التي يجوز لرئيس الجمهورية فيها استعمال هذا الحق • وأخيرا وفقا للمادة التاسعة من الاعلان الدستوري رئيس الجمهورية هو الذي

يقوم بتعيين المجلس التنفيذي واعضائه ونوابهم واقالتهم من مناصبهم ومن المشاهد بأن هذا الحق غير مطلق حيث لا يستطيع رئيس الجمهورية تعين رئيس المجلس التنفيذي وأعضائه أو اقالتهم من مناصبهم الا بموافقة المكتب السياسى •

بالاضافة الى الاختصاصات الآنفة الذكر التي يتمتع بها رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية له حق دعوة المكتب السياسى والمجلس التنفيذي ومجلس الامن القومي لاجتماع مشترك لبحث موضوعات يعتقد بانها ذات أهمية كبيرة للدولة • هذا كما أن رئيس الجمهورية يملك بموجب المادة السادسة من الاعلان حق التصديق على القوانين والمعاهدات التي يوافق عليها المكتب السياسى •

ثانيا ـ المكتب السياسي :

من الملاحظ بأن الاعلان الدستوري ، بعد أن قرر وجوب تشكيل المكتب السياسى ، أغفل ذكر الاحكام الخاصة بكيفية تكوينه وعدد اعضائه واقتصر على ذكر الاحكام الخاصة باختصاصاته • ووفقا لاحكام المادة الثانية عشر وما يليها يعتبر المكتب السياسى الهيئة العليا في الدولة فيما يخص الشؤون السياسية والتشريعية • فهو الذي يضع السياسة العامة للدولة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية ويراقب تنفيذها • كما له حق اقرار جميع الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الإعلان والقوانين ، وحق تخويل المجلس التنفيذي القيام ببعض الاختصاصات• ومن أجل سير اعمال المكتب السياسي سير منتظم يستطيع دعوة من يرى امكانية الاستفادة من خبرته ومعلوماته من الوزراء أو غيرهم لحضور جلساته بصفة استشارية ، كما له حق تشكيل اللجان الخاصة للتحقيق والمراقبة التي على جميع أجهزة الدولة التعاون معها في اداء مهمتها •

ويعتبر المكتب السياسى بالاضافة الى ما تقدم السلطة التشريعية العليا في الدولة ولهذا فهو الهيئة التي من اختصاصها تنظيم جميع الامور التشريعية والمالية

فيها • وذلك ما بينته بصراحة المادة الخامسة عشر وما بعدها من الاعلان الدستوري • فبموجب المادة الخامسة عشرة المكتب السياسي هو الهيئة المختصة باقتراح القوانين واقرارها ومناقشة الميزانية العامة والتصديق عليها • ومما يلاحظ بهذا الصدد بأنه على الرغم من أن الاعلان الدستوري قد أوجب على الحكومة تقديم مشروع الميزانية العامة الى المكتب السياسي قبل بدء السنة المالية بشهرين على الاقل من أجل مناقشتها واقرارها ، الا أنه لم يبين الاجراءات التي من الممكن اتخاذها عند ابتداء السنة المالية وعدم الانتهاء من وضع الميزانية العامة أو عدم تقديمها الى المكتب من قبل الحكومة في خلال المدة المذكورة أعلاه • هذا وقد بينت المادة السادسة عشرة بأنه لا يجوز عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزينة العامة خلال سنة أو عدة سنوات الا بموافقة المكتب السياسي • كما تجب موافقة المكتب السياسي على نقل أي مبلغ من باب الى اخرى من أبواب الميزانية العامة •

هذا ومما يجب ذكره بأنه وفقا للمادة عشرين من الاعلان الدستوري بأن قرارات المكتب السياسي تصدر بالاغلبية المطلقة لاعضائه وذلك فيما عدى مشروعات القوانين التي لا يمكن اقرارها الا بموافقة ثلثي مجموع الاعضاء •

ثالثا ـ مجلس الامن القومي :

مجلس الامن القومي هو الهيئة العليا لسلطة الدولة في الشؤون العسكرية والامن القومي للبلاد والمسؤول عن تأمين البلاد وسلامتها ورسم السياسة الدفاعية عنها والمحافظة على امنها • وعلى هذا فهو الهيئة المسؤولة عن اعداد القوات المسلحة النظامية وغير النظامية مع التأكد من كفائتها من ناحية التنظيم والتدريب والتسلح ، وهو الهيئة المختصة بوضع وترتيب الخطط العسكرية والعمليات الحربية ويشرف على تنفيذها وتعيين الضباط وترقيتهم وعزلهم • وفي سبيل تأمين سلامة البلاد للمجلس صلاحيات اخرى نصت عليها المادة السابعة من قرار رئيس الجمهورية رقم واحد لعام ١٩٦٤ وهي :

١) فرض الرقابة العسكرية لتأمين سلامة القوات المسلحة •

٢) اصدار أوامر بتكليف من تدعو الضرورة بتكليفه للقيام بعمل من الاعمال الحربيـة •

٣) وضع القواعد التي تكفل تحقيق التعاون بين القوات المسلحة ووزارات الحكومة ومصالحها وسائر المرافق العامة فيما يتعلق بشؤون الدفاع •

٤) مباشـرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المـادة الثالثة من القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٣ الخاص بأعلان حالة الطوارىء ، كوضع القيود على الحرية الشخصية ومراقبـة الرسـائل والصحف والمطبـوعات والاسـتيلاء على أي منقـول أو عقـار والامر بفرض الحراسـة على الشركات ••• الخ[1] •

ويتكون مجلس الامن القومي من تسع أعضاء بما فيهم الرئيس • ويتولى رياسـة المجلس رئيس الجمهـورية وعنـد غيابه يتولى الرياسـة نائب رئيس الجمهورية أو من يختاره المجلس من بين اعضائه بعد موافقة الرئيس • وقد شكل مجلس الامن القومي بموجب المادة الاولى من القانون رقم واحد لسـنة ١٩٦٤ على الوجه الآتي :

١) رئيس الجمهورية رئيسا •

٢) نائب رئيس الجمهورية للشؤون العسكرية نائبا للرئيس •

٣) قائد القوات العربية في اليمن عضوا •

٤) نائب قائد القوات العربية في اليمن عضوا •

٥) وزير الحربية عضوا •

٦) وزير الداخلية عضوا •

٧) رئيس هيئة اركان حرب الجيش اليمني عضوا •

---

(١) راجع الجريدة الرسمية اليمانية رقم ٥ لسنة ١٩٦٣ ص ٤٠-٤١

٨) رئيس هيئة خبراء القيادة اليمنية عضوا ٠

٩) رئيس هيئة الامن الداخلي عضوا[1] ٠

رابعا ـ المجلس التنفيذي :

هو الهيئة التنفيذية في الدولة ، وهو بمثابة مجلس الوزراء ٠ ويتكون من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء ٠ ويشترط في رئيس المجلس بأن يكون عضوا في المكتب السياسى ومع ذلك اذا عين رئيس المجلس من غير اعضاء المكتب السياسى ، يصبح هذا الرئيس عضوا في المكتب بحكم منصبه ٠ والمجلس التنفيذي كما هو الحال في النظام البرلماني خاضع للمكتب السياسى ومسؤول سياسياً أمامه وذلك لان المكتب السياسى في اليمن هو السلطة التشريعية وهذا ما بينته المادة «٣١» من الاعلان الدستوري حيث نصت « رئيس المجلس التنفيذي واعضاؤه مسؤولون أمام المكتب السياسى وعلى المجلس أن يقدم للمكتب تقارير دورية عن جميع أوجه النشاط المختلفة في الاجهزة الحكومية » ٠

وبما أن المجلس التنفيذي هو الهيئة التنفيذية والادارية العليا في الدولة ، فهو يتمتع بموجب المادة «٣٣» من الاعلان الدستوري باختصاصات تنفيذية وادارية عديدة من أهمها :

١ ـ اعداد مشروعات القوانين والقرارات على المكتب السياسى ٠

٢ ـ اعداد مشروع الميزانية العامة للدولة ٠

٣ ـ مراقبة اعمال الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات وتنسيقها وتوجيهها ٠

٤ ـ اصدار القرارات والاوامر اللازمة لتنفيذ القوانين ٠

٥ ـ تعيين وعزل الموظفين وترقيتهم ٠

ب ـ النظام السياسي بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ :

من الملاحظ بانه على الرغم من أن هذا الدستور قد وضع على غرار

---

(١) راجع نص القانون رقم واحد المنشور فى جريدة الجمهورية اليمانية العدد ٧٨ لسنة ١٩٦٤ ص ٥

الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لعام ١٩٦٤ ، الا انه يختلف عنه من نواحي متعددة ولعل من أهمها بان السلطة التشريعية بموجبه لا تمارس من قبل هيئة منتخبة من قبل الشعب كما هو الحال في الجمهورية العربية المتحدة وانما تمارس من قبل هيئة مكونة من أعضاء معينين . بالاضافة الى ذلك أن النظام السياسى اليمني بموجب هذا الدستور يختلف اختلافا كبيرا عن النظام السياسى بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٣ والاعلان الدستوري لعام ١٩٦٤ وسنكتفي بدراستنا للنظام السياسى حسب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٢ على دراسة تكوين السلطتين التشريعية والتنفيذية واختصاصاتهما .

اولا ـ السلطة التشريعية :

تمارس السلطة التشريعية وفقا للمادة «٤٨» من الدستور من قبل مجلس الشورى الذى يتكون من أعضاء يتم اختيارهم من بين وجهاء اليمن وعقلائهم . ومما يؤخذ على الدستور بهذا الصدد بأنه اغفل تحديد عدد أعضاء المجلس وكيفية اختيارهم أو تعيينهم . ومدة هـذا المجلس بموجب المادة «٤٩» ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع له . وللمجلس دورة عادية واحدة في السنة ، مدتها ثلاث أشهر على الا تنتهي هذه الدورة قبل اقرار المجلس للميزانية العامة . وعلى الرغم من أن الدستور لم يعين موعد ابتداء الدورات العادية فأنه قرر بأنه للمجلس أن يبدأ اجتماعاته في الموعد المحدد لابتداء دورته العادية اذا لم يدعى للاجتماع قبل حلول هذا الموعد . وبالاضافة الى الدورات العادية يجوز للمجلس في حالة الضرورة وبناء على طلب اغلبية اعضائه أو بناء على رغبة رئيس الجمهورية الاجتماع في دورات استثنائية . وكقاعدة عامة تكون اجتماعات المجلس علنية ومع ذلك يجوز له عقد جلسات سرية بموافقة اغلبية الاعضاء الحاضرين وبناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة من اعضائه . هذا وان اجتماعات المجلس تكون قانونية بحضور أكثر من نصف الاعضاء والقرارات تتخذ بأغلبية الاعضاء الحاضرين فيما عدى الأحوال التي يشترط فيها أغلبية معينة مع العلم

بأنه عند تساوى الآراء في المجلس يعتبر الموضــوع الذي جرت المداولة بشأنه مرفوضا • هذا ولمجلس الشورى مكتب رئاسة يتكون من الرئيس ونائبين جميعهم معينين من قبل رئيس الجمهـورية لمدة ثلاث سـنوات كما يوجـد في مجلس الشورى كمـا هو الحال بالنسبة للبرلمـان في الدولة البرلمانيـة هنـالك عدة لجان برلمانية من أجل دراسة الاقتراحات، المقدمة الى المجلس قبل التصـويت عليها • ويتمتع المجلس باختصاصات مماثلة للاختصاصات التي يتمتع بها البرلمان في الدول البرلمانية فبالنسبة للاختصاص التشريعي ، لكل عضو من أعضائه حق اقتراح القوانين كما لا يمكن اصدار اى قانون الا بعد اقراره من قبل المجلس • هذا ويتمتع المجلس بحق مراقبة الوزارة ومحاسبتهـا عن اعمالها لانها مسؤولة أمامه • فاعطت المادة «٦٨» من الدستور لكل عضو من اعضاء المجلس حق توجيه الاسئلة والاستجوابات الى رئيس الوزراء والوزراء على الا تناقش الاستجوابات من قبل المجلس الا بعد مرور سبعة أيام على الاقل من يوم تقديمها • كما يجوز لعشرة اعضاء طرح موضوع عام للمناقشة من أجل الوقوف على سياسة الحكومة وتبادل الرأي معها ، ووفقا للمادة «٨٩» من الدستور يحق للمجلس سحب الثقة من الوزارة أو أحد الوزراء بموافقة الاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس مع العلم بأنه لا يجوز سحب الثقة عن الوزارة أو أحد اعضائها الا بعد استجواب مقدم من عشر أعضاء المجلس على الا يصدر قرار سحب الثقة قبل مرور ثلاث أيام من تقديم الطلب •

أما بالنسبة للاختصاصات المالية ، قرر الدستور بموجب المـادة «٧٢» بأنه لا يجوز انشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو الغائهـا أو الاعفاء منهـا الا بقانون كما لا يجوز للحكومة عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزينة العامة لمدة سنة أو عدة سنوات الا بموافقة مجلس الشورى • هذا ويجب بموجب المادة «٧٩» من الدستور عرض مشروع الميزانية العامة بعد اعداده من قبل الحكومة على مجلس الشورى قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشـهر على الاقل لبحثه واعتماده • ومن الملاحظ بهذا الصدد بأنه لا يجوز لمجلس الشورى

اجراء اى تعديل في المشروع الا بموافقة الحكومة • وبموجب المادة «٨٠» من الدستور يجب العمل بموجب ميزانية السنة الماضية عند ابتداء السنة المالية وعدم الانتهاء من اعتماد الميزانية الجديدة •

ثانيا ـ السلطة التنفيذية :

تكون السلطة التنفيذية بموجب دستور عام ١٩٦٤ من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء • ويعتبر رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية ويمارسها بواسطة وزرائه •

١ ـ رئيس الجمهورية :

يتم اختيار رئيس الجمهورية من قبل مجلس الشورى • ويتم الترشيح في مجلس الشورى لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث الاعضاء على الاقل ، ويتم انتخاب الرئيس اذا حصل على اغلبية الثلثين • فاذا لم يحصل احد المرشحين على هذه الاغلبية يعاد الانتخاب في اجتماع يعقد بعد مرور يومين من تاريخ الاجتماع الاول • ويفوز المرشح الذى يحصل على الاغلبية المطلقة لمجموع اعضاء المجلس في هذا الاجتماع • ويشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون يمنيا من أبوين يمنيين ومتمتع بحقوقه السياسية والمدنية ولا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية • هذا ومدة الرئاسة خمس سنوات تبدأ من تاريخ اعلان نتيجة الانتخاب • ولرئيس الجمهورية بموجب المادة «٩٩» أن يعين نائب لرئيس الجمهورية كما له ان يعفيه من منصبه • ويتولى نائب رئيس الجمهورية مهام رئيس الجمهورية في حالة استقالة الرئيس أو عجزه الدائم عن اداء مهام منصبه أو وفاته ، حتى انتخاب الرئيس الجديد على أن يتم انتخاب الرئيس الجديد خلال ستين يوما اعتبارا من تاريخ خلو الرياسة • كما يتولى نائب الرئيس مهام الرئيس عند قيام مانع مؤقت دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته • هذا ويجب ان تبدأ الاجراءات لانتخاب رئيس الجمهورية الجديد

قبل انتهاء مدة الرئيس السابق بشهرين على أن يتم اختيار الرئيس الجديد قبل انتهاء المدة المذكورة قبل أسبوع على الاقل • واذا انتهت مدة رياسة رئيس الجمهورية ولم يتم انتخاب الرئيس الجديد لاى سبب كان يستمر الرئيس السابق في مباشرة مهام وظيفته حتى يتم اختيار خلفه •

ويتمتع رئيس الجمهورية اليمنية باختصاصات مشابهة للاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية العربية المتحدة بموجب دستور عام ١٩٦٤ ، فهو الذي يعين الوزراء ورئيسهم ويعفيهم من منصبهم وهو الذي يضع بالاشتراك مع الوزارة السياسة العامة للدولة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارة ويشرف على تنفيذها • كما يملك رئيس الجمهورية حق اصدار المراسيم بقوانين عند حدوث ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ليس فقط اثناء عطلة مجلس الشورى أو حله ، وانما حتى أثناء دورة انعقاده العادية على أن تعرض هذه المراسيم على مجلس الشورى في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها اذا كان أثناء دورة انعقاده ، وفي أول اجتماع له في حالة عطلته أو حله • فاذا لم تعرض هذه المراسيم في هذه الاوقات زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون وبغير حاجة الى اصدار قرار بذلك • أما اذا عرضت ولم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ الاعتراض • ورئيس الجمهورية هو القائد العام للقوات المسلحة ، وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشورى ، ويعلن حالة الطوارىء على أن يعرض هذا القرار على مجلس الشورى خلال ثلاثين يوماً اذا كان المجلس أثناء انعقاده أو أثناء عطلته ، وفي اول اجتماع يعقده المجلس الجديد اذا كان المجلس منحلا •

ب ـ مجلس الوزراء :

يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وجميعهم معينين من قبل رئيس الجمهورية • ولا يشترط في الوزراء ان يكونوا اعضاءا في

مجلس الشورى كما لا تتعارض عضوية الوزارة مع عضوية مجلس الشـورى ، فيجوز اختيار الوزراء من بين أعضاء مجلس الشـورى • وعلى الوزارة بعـد تشكيلها ان تتقدم الى مجلس الشورى من أجل نيل ثقته بسياستها ، وعلى رئيس الوزراء والوزراء بعد تعيينهم وقبل توليهم لمناصبهم ان يؤدوا اليمين الدسـتوري أمام رئيس الجمهورية •

ومن أهم اختصاصات مجلس الوزراء اعداد مشروعات القوانين ومشروع الميزانية العامة ومشروعات الخطة العامة للدولة لتطوير الاقتصاد القومي • هذا بالاضافة الى تنفيذ القوانين والقرارات الجمهورية والاشراف على سير العمـل في مختلف مرفقات الوزارات ودوائرها وحفظ الامن وتحقيق العدالة •

الفصل الثالث

النظام السياسي

للجمهورية العربية السورية

من الملاحظ بأن النظام السياسي في سوريا تعرض منذ انهيار الدولة العثمانية لحد الآن لتطورات أكثر من التطورات التي تعرضت لها النظم السياسية في باقي دول الشرق الاوسط . وقد عرفت سوريا خلال هذه الفترة ست دساتير . وقبل دراسة النظام السياسي السوري بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ الحالى سنذكر أهم الاحكام التي جاءت بها الدساتير الخمس الاولى[١] .

اولا – دستور عام ١٩٢٠ :

وضع هذا الدستور من قبل المؤتمر السوري العام في الثامن من شهر آذار عام ١٩٢٠ . والمؤتمر المذكور كان بمثابة مجلس نيابي أو برلماني يتألف من ممثلي البلاد السورية بمناطقها الثلاثة الداخلية والساحلية والجنوبية . وتلك المناطق الثلاثة كانت تشمل ما نسميه اليوم سوريا ولبنان والمملكة الاردنية الهاشمية وفلسطين . وقد اخذ هذا الدستور بالنظام البرلماني الملكي وحصر العرش بسلالة الملك فيصل الاول . ومما يمتاز به هذا الدستور عن باقي دساتير دول الشرق الاوسط بأنه أخذ بنظام شبه فيدرالي ، حيث منح المناطق المذكورة أعلاه قسطا كبيرا من اللامركزية والادارية . ومن الملاحظ بأن الاخذ بهذا

---

(١) راجع نصوص دساتير عام ١٩٢٠ ، ١٩٣٠ ، ١٩٥٠ ، ١٩٥٣ ، المنشورة فى وثائق ونصوص دساتير البلاد العربية . من منشورات الجامعة العربية ، معهد الدراسات العربية العالي لعام ١٩٥٥ ، ص ٣–٢٢ ، ص ١٠٣ – ٢١٧ .

الدستور لم يدوم طويلا ، حيث الغي العمل به في ٢٤ تموز ١٩٢٠ عند احتلال القوات الفرنسية لسوريا وابعاد الامير فيصل عنها •

ثانيا - دستور عام ١٩٣٠ :

لقد وضع هذا الدستور عام ١٩٢٨ من قبل الجمعية التأسيسية التي تألفت بطريق الانتخابات العامة • الا ان المندوب السامي الفرنسى لم يوافق على نشره وتنفيذه الا سنة ١٩٣٠ وذلك بعد أن اضاف اليه مادة جديدة هي المادة (١٦) وبموجب هذه المادة عطلت جميع المواد المتعلقة بالوحدة السورية ، وتأسيس جيش وطني وحق رئيس الجمهورية في تعيين الوزراء واقالتهم وعقد المعاهدات والتمثيل الدبلوماسى أي جميع المواد التي تمنح الاستقلال الفعلي لسوريا • لقد أخذ هذا الدستور بالنظام البرلماني الجمهوري ، وكانت السلطة التشريعية بموجبه تتكون من مجلس واحد يتألف من أعضاء منتخبين من قبل الشعب عن طريق الانتخاب السري المباشر • وقد نص هذا الدستور في المادة «٣٧» منه على وجوب مراعات تمثيل الاقليات الطائفية في انتخاب اعضاء مجلس النواب • أما بالنسبة لرئيس الجمهورية ، فهو ينتخب من قبل مجلس النواب لمدة خمس سنوات بالاقتراع السري وبالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس على أن يكتفي بالاغلبية النسبية في دورة الاقتراع الثالث ، اذا لم يحصل احد المرشحين على الاغلبية المطلقة عند الاقتراع الاول والثاني • وبموجب هذا الدستور لا يجوز انتخاب نفس الشخص لرياسة الجمهورية لمرتين متتاليتين • أما فيما يخص اختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية والعلاقة بينهما فأنها لا تختلف عن ما تذهب اليه الدساتير التي تأخذ بالنظم البرلمانية بصورة عامة • وقد ظل هذا الدستور نافذا بهذا الشكل حتى عام ١٩٤٣ حيث نالت سوريا استقلالها ، فالغت المادة «١١٦» الآنفة الذكر وطبق الدستور بالشكل الذي وضعته الجمعية التأسيسية عام ١٩٢٨ • ومع ذلك فأن الاخذ بهذا الدستور لم يدوم طويلا ففي آذار عام ١٩٤٩ قام الزعيم حسني الزعيم بأنقلاب عسكري فعطل النظام الدستوري

وأخذ التقرب في سياسته من مصر والمملكة العربية السعودية بعد أن ظهرت له نوايا العائلة الهاشمية في العراق بظم سوريا اليها • وفي ١٤ آب من نفس العام قام الزعيم سامي الحناوي وهو من الضباط الموالين للعائلة الهاشمية بانقلاب عسكري آخر فقتل الزعيم حسني الزعيم ، ولكن حكمه لم يدم الا عدة أشهر ، ففي ٩ كانون الاول من نفس السنة قام العقيد اديب الشيشكلي بانقلاب ثالث •

ثالثا ـ دستور عام ١٩٥٠ :

لقد وضع هذا الدستور من قبل الجمعية التأسيسية بعد انتهاء الحكم الاول للعقيد اديب الشيشكلي • وعلى الرغم من أن هذا الدستور أخذ كسابقه بالنظام البرلماني الجمهوري الا أنه يختلف عنه في كثير من النواحي وخاصة فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة • هذا وان هذا الدستور بالاضافة الى ذلك يمتاز عن الدستور السابق له وعن باقي دساتير الشرق الاوسط من ناحيتين هما :

١ ـ ان هذا الدستور منح المرأة حق الانتخاب فأخذ بمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق السياسية •

٢ ـ نص هذا الدستور في الفقرة الثالثة من المادة الاولى منه بأن الشعب السوري جزء من الامة العربية • وبهذا فقد اشار ظمنا الى الوحدة العربية وضرورة تحقيقها •

وقد ظل هذا الدستور نافذا فترة قصيرة حيث الغي بالانقلاب الثاني الذي قام به الشيشكلي الا أنه أعيد العمل به في عام ١٩٥٤ بعد سقوط حكم الشيشكلي •

رابعا ـ دستور عام ١٩٥٣ :

وضع هذا الدستور من قبل المجلس العسكري العالي في الفترة الثانية من حكم الشيشكلي ولعل من أهم ما يمتاز به هذا الدستور ما يأتي :

١) قرر صراحة العمل على تحقيق الوحدة العربية ، حيث نصت الفقرة الثالثة

من المادة الاولى منه « والشعب السوري جزء من الامة العربية • وعلى الدولة ان تسعى في ظل السيادة والنظام الجمهوري لتحقيق وحدة هذه الامة » •

٢) منح المرأة بموجب المادة «٤٤» منه حق الترشيح لعضوية مجلس النواب حيث نصت هذه المادة « لكل من يحق له الانتخاب ان يرشح للنيابة اذا كان متعلما ومتما الخامسة والعشرين من عمره ومستوفيا الشروط المنصوص عليها في قانون الانتخاب » •

٣) قرر بأن رئيس الجمهورية ينتخب بواسطة الشعب عن طريق الانتخاب السري المباشر لمدة خمسة سنوات قابلة للتجديد •

٤) أخذ بالنظام اللامركزي بالنسبة للمحافظات ، فقرر في المادة «١٠١» يؤلف في كل محافظة ينتخب ثلاث أرباعه من قبل الشعب ومن الربع الباقي • هذا وقد قرر الدستور بأن يحدد بقانون مدة مجالس المحافظات وعدد أعضائها وأصول الانتخاب وشروط التعين •

وقد ظل هذا الدستور نافذا حتى انتهاء حكم الشيشكلي في ٢٧ شباط عام ١٩٥٤ بقيام انقلاب عسكري جديد قام به فئة من الضباط الوطنين الذين اعادوا النظام البرلماني باعلان دستور عام ١٩٥٠ ولكن لم يدم الاخذ بهذا الدستور للمرة الثانية الا أربعة سنوات ، فالغي في عام ١٩٥٨ باتحاد سوريا ومصر في دولة واحدة هي الجمهورية العربية المتحدة •

خامسا ـ دستور عام ١٩٥٨ :

وضع هذا الدستور على أثر قيام الجمهورية العربية المتحدة باتحاد مصر وسوريا في دولة واحدة في ٢١ شباط عام ١٩٥٨ • وهو يتميز عن باقي الدساتير الاخرى التي عرفتها سوريا بأنه :

١ ـ أخذ بنظام أقرب الى النظام الرياسي منه الى النظام البرلماني الذي أخذت به الدساتير السورية الاخرى • فعلى الرغم من وجود المجالس التنفيذية

المحلية والمركزية الى جانب رئيس الجمهورية الا ان السلطة التنفيذية تتركز بيد رئيس الجمهورية ، وكلما تقوم به المجالس التنفيذية وفقا للمادة «٥٨» من الدستور ما هو الا « دراسة وبحث الموضوعات التي تتعلق بالسياسة العامة في الاقليمين » • هذا وأن المادة «٢٧» منه قد بينت بأن الذي يضع السياسة العامة هو رئيس الجمهورية وليس مجلس الوزراء ، وهذا ماهو معروف في النظام الرياسي • بالاضافة الى ذلك المجلس التنفيذي غير مسؤول سياسيا أمام مجلس الامة مسؤولية تضامنية • وانما كل عضو مسؤول فرديا أمام المجلس وهذا ما يؤكد على عدم وجود مجلس الوزراء على الشكل المعروف به في النظام البرلماني •

٢ ـ اخذ بالنظام الاتحادي على اعتبار ان الجمهورية العربية المتحدة تتكون من القطرين السوري والمصري • ولهذا نجد بأن الدستور أقر تشكيل مجلسين تنفيذين أحدهما في القطر السوري والآخر في القطر المصري الى جانب المجلس التنفيذي المركزي ، الذي هو بمثابة مجلس الوزراء بالنسبة للدولة الاتحادية •

٣ ـ ان هذا الدستور ، هو دستور مؤقت يعمل به حتى الانتهاء من وضع الدستور الدائمي للدولة • ولهذا نجد بان السلطة التشريعية تمارس من قبل هيئة مكونة من اعضاء جميعهم معينين من قبل رئيس الجمهورية ، وليسوا منتخبين من قبل الشعب ، على اعتبار أن الدولة الناشئة تمر بفترة انتقالية لا تسمح باجراء انتخابات عامة •

بعد هذا البيان الوجيز لتطور النظام السياسي في سوريا منذ انهيار الدولة العثمانية نتطرق لبحث النظام السياسي الحالي بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ • ولعل من أول ما يمكن ملاحظته على هذا الدستور بأنه كالدستور السابق لعام ١٩٥٨ هو دستور مؤقت وضع من أجل اجتياز فترة انتقالية تنتهي بالانتهاء من وضع الدستور الدائمي للدولة • وهذا ما اشارت اليه المادة «٨٠» منه التي تنص « يعمل بهذا الدستور المؤقت لحين اعلان موافقة الشعب على الدستور الدائمي » ولهذا السبب نجد بأن الهيئات التي نص هذا الدستور على

تشكيلها لم تتكون عن طريق الانتخاب بسبب الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد والتي لا تسمح باجراء الانتخابات العامة ولا سيما بالنسبة لانتخاب اعضاء الهيئة التشريعية • وبموجب هذا الدستور هنالك ثلاث هيئات أساسية هي :

اولا ـ المجلس ا لوطني لقيادة الثورة :

يتكون هذا المجلس بموجب المادة «٣٣» من الدستور من أعضاء مجلس الثورة السابق الذي تشكل قبل اعلان هذا الدستور منممثلين عن قطاعات الشعب على أن يحدد هؤلاء الممثلين وكيفية اختيارهم بقانون خاص • ولهذا المجلس مكتب رئاسة يتكون من الرئيس وعدد من الاعضاء يتم اختيارهم من قبل المجلس في أول اجتماع له • وللمجلس ثلاث دورات عادية في السنة تبدأ اولها في شهر تشرين الاول من كل سنة على ان يحدد موعد ابتداء الدوراتالاخرى بقرار صادر من المجلس • وبالاضافة الى الدورات العادية للمجلس ان يعقد دورات استثنائية • اما بناء على طلب مكتب الرئاسة او بناء على طلب مقدم من قبل ربع أعضاء المجلس • هذا وان اجتماعات المجلس تكون قانونية بحضور اكثر من نصف اعضائه • وتتخذ القرارات باكثرية اصوات الاعضاء الحاضرين فيالجلسة هذا فيما عدا الاحوال التي ينص الدستور على ضرورة توفر أغلبية خاصة •

ومن أهم الاختصاصات التي يتمتع بها المجلس الوطني لقيادة الثورة بموجب الدستور هي :

١) انتخاب رئيس مجلس الرياسة ونائب الرئيس والاعضاء •

٢) تعديل الدستور المؤقت ووضع مشروع الدستور الدائم •

٣) تحديد عدد الوزارات وتعين اختصاصاتها •

٤) وضع المنهاج العام لسياسة الدولة واقرار الخطة المرحلية •

٥) اقرار الميزانية العامة للدولة وفرض الضرائب والغائها والاعفاء منها •

٦) اعلان الحرب وابرام الصلح •

٧) منح الثقة وحجبها عن الوزارة أو عن أحد الوزراء •

٨) اصدار العفو العام بالاغلبية المطلقة لاعضائه •

٩) اقتراح القوانين واقرارها •

١٠) مراقبة الوزارة عن طريق توجيه الاسئلة والاستجوابات •

ثانيا ـ مجلس الرئاسة :

يتكون مجلس الرئاسة من رئيس ونائب للرئيس وخمس أعضاء جميعهم معينين من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة • ومن الملاحظ بأن مجلس الرئاسة مسؤول عن جميع أوجه نشاطه أمام مجلس قيادة الثورة • ومع ذلك فان هذا المجلس يتمتع بنفس الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الدولة في الدول البرلمانية ومن أهم هذه الاخصاصات التي نص عليها الدستور المؤقت ما يأتي :ـ

١) تعيين الوزراء واقالتهم من مناصبهم •

٢) اصدار العفو العام •

٣) اصدار المراسيم بقوانين اثناء عطلة المجلس الوطني لقيادة الثورة على أن تعرض هذه المراسيم على مجلس قيادة الثورة في أول اجتماع له • واذا رفض هذا المجلس هذه المراسيم بأغلبية ثلثي مجموع اعضائه تعتبر ملغية من تاريخ رفضها •

٤) ابرام المعاهدات التي لا تتعلق بالصلح أو التحالف أو بحقوق السيادة أو بمنح امتياز لشركة أو مؤسسة أجنبية حيث تجب موافقة مجلس قيادة الثورة عليها من أجل نفاذها •

٥) اعلان حالة الطوارىء والتعبئة العامة •

٦) اقتراح القوانين والمصادقة عليها واصدارها على شرط ان يتم الاصدار خلال خمس عشر يوماً من تاريخ اقرارها من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة •

٧) الغاء وتعديل القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء والوزراء •

ثالثا ـ مجلس الوزراء :

يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء والوزراء • ويجوز تعيين نائب

أو أكثر لرئيس الوزراء ووزراء دولة ونواب الوزراء • ويشترط في رئيس الوزراء بأن يكون عضوا في مجلس قيادة الثورة • والوزارة تكون مسؤولة بالتضامن أمام المجلس الوطني لقيادة الثورة عن تنفيذ السياسة العامة ، كما ان كل وزير مسؤول مسؤولية فردية أمامه • ويتولى رئيس الوزراء رئاسة مجلس الوزراء وتنسيق الاعمال بين الوزارات ، كما له وحده حق طرح الثقة بالوزارة أمام المجلس الوطني لقيادة الثورة •

ويتولى مجلس الوزراء ادارة شؤون الدولة وتوحيد وتنسيق العمل بين الوزارات والمؤسسات والمرافق العامة بالاضافة الى وضع مشروعات الخطة المرحلية وتنفيذها على ضوء المنهاج العام وصيانة الامن وسلامة الدولة وحماية حقوق الافراد • كما تقوم الوزارة باعداد مشروعات القوانين ومشروع الميزانية العامة ومشروعات الميزانيات الخاصة •

هذه هي أهم الاحكام الخاصة بالنظام السياسى للجمهورية العربية السورية بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ • ومما تجب ملاحظته بأنه على الرغم من انعدام البرلمان المنتخب يمكن القول بأن هذا النظام أشبه بكثير بالنظام البرلماني من حيث العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ••

الفصل الرابع

النظام السياسي للجمهورية العراقية

مر النظام السياسي في الجمهورية العراقية كما هو الحال بالنسبة للنظم السياسية في باقي دول الشرق الاوسط بمراحل عديدة • ويمكن اختصار المراحل التي مر بها تطور النظام السياسي في العراق منذ انفصاله عن الدولة العثمانية في الحرب العالمية الاولى الى ثلاث فترات هي ، عهد الحكم العسكري البريطاني والعهد الدستوري وأخيرا العهد الجمهوري • ولهذا سندرس تطور النظام السياسي للجمهورية العراقية في ثلاثة مباحث نخصص كل منها لمرحلة من المراحل الآنفة الذكر •

المبحث الاول

عهد الحكم العسكري البريطاني

تبدأ هذه المرحلة من حكم العراق منذ احتلال القوات البريطانية للعراق في ١١ تموز عام ١٩١٧ وتنتهي باعلان الدستور العراقي في ٢١ آذار عام ١٩٢٥ • وقد حكم العراق خلال هذه الفترة حكما عسكريا وبقوانين عسكرية وعلى أيدي رجال عسكرين لان الغاية الاساسية لاحتلال العراق في ذلك الوقت كانت كسب الحرب القائمة والقضاء على الحكم العثماني ونفوذه في هذا القطر •

وقد شمل هذا النوع من الحكم جميع أوجه الحياة في الدولة بما فيها الادارة المدنية والامور الخاصة بالعشائر • هذا مما أدى الى قيام الثورة العراقية في الثلاثين من حزيران عام ١٩٢٠ ، تلك الثورة التي اندلعت شرارتها

الاولى في الرميثة وامتدت الى باقي انحاء الفرات الأوسط ومعظم مناطق العراق. والواقع ان هذه الثورة ما اندلعت الا بعد ان ذاق العراقيـون ذرعا من تعسف القوات المحتلة وسـوء معاملتها لاهـل البـلاد على الرغم من مطالبتهم الملحة في التمتع بالحكم الذاتي الذي وعدهم الحلفاء به قبل الحرب العالمية(١) .

وبفعل الثورة وصلابة رجالها واخلاصـهم للمبادىء التي ثاروا من أجل تحقيقها وجد الانكليز أنفسهم مرغمين على تغيير طريقة حكمهم للعراق ولو من الناحية الشكلية على الاقل . ففي ١١ تشرين الاول عام ١٩٢٠ عاد الى العراق من ايران السير برسي كوكس وهو المعروف بمرونته ليتسـلم منصب المنـدوب السامي خلفا للسير ولسن المعروف بشدته وصرامته .

وبعد وصـول السير برسي كوكس الى بغـداد أعلن فوراً انتهـاء الحكم العسكري وارساء أسس جديدة لحكم البلاد . ومن أهم هذه الاسس ما يأتي :ـ

أولا :ـ تؤلف هيئة وزارية مكونة من رئيس الوزراء ووزراء للداخليـة والمالية والعدلية والاوقاف والمعارف والصحة والدفاع والاشغال العمومية والتجارة وعدد من الوزراء بدون وزارة .

ثانيا :ـ تقع مسؤولية ادارة الدولة ، عدا ما يتعلق منها بالامور الخارجية والحركات الحربية والشؤون العسكرية العمومية(٢) ، على هيئة الوزارة التي تقوم بواجباتها تحت اشراف ورقابة المندوب السامي .

وعلى هذا الاساس تم تأليف أول وزارة عراقية في ٢٥ تشرين الاول عام ١٩٢٠ بعد ان استطاع السير برسي كوكس التغلب على جميع الصعوبات التي قامت في وجهه بهذا الصدد . وقد كانت تتكون هذه الوزارة من :ـ

١ ـ السيد عبدالرحمن الكيلاني ، نقيب بغداد رئيساً للوزراء .

---

(١) الدكتور عثمان خليل عثمان ، القانون الاساسي العراقي وقانون الانتخاب ، طبعه ١٩٤١ ص ٢٤ ـ ٢٥ .

(٢) بموجب صك الانتداب كانت بريطانية باعتبارهـا الدولة المنتدبة تمارس الشؤون الخارجية والعسكرية للعراق .

٢ ـ طالب النقيب وزيراً للداخلية .

٣ ـ ساسون حسقيل وزيراً للمالية .

٤ ـ جعفر العسكري وزيراً للدفاع الوطني

٥ ـ عزت الكركوكي وزيراً للمعارف والصحة .

٦ ـ عبداللطيف المنديل وزيراً للتجارة .

٧ ـ محمد علي فاضل وزيراً للعدلية ووزيراً للاوقاف بالوكالة .

٨ ـ مصطفى الآلوسي وزيراً للنافعة[١] .

ويبدو ان السير برسي كوكس اراد ان يحذو في العراق حذو الحكام البريطانيين في المستعمرات ، فقرر تأليف مجلس استشاري من بعض موظفي الحكومة المحلية والوجوه والاشراف ممن تتوخى فيهم الفائدة المرجوة لتنفيذ اهدافه السياسية . فاختار بمساعدة سكرتيرته « مس بل » اثنى عشر شخصاً جعلهم وزراء بلا وزارة كانوا بمثابة مجلس استشاري لمجلس الوزراء . وهؤلاء هم :ـ

١ ـ عبدالجبار الخياط من لواء بغداد .

٢ ـ عبدالغني كبه من لواء بغداد .

٣ ـ عبدالمجيد الشاوي من لواء بغداد .

٤ ـ فخري الدين جميل من لواء بغداد .

٥ـ عبدالرحمن الحيدري من لواء بغداد .

٦ ـ محمد الصهيود من لواء الكوت .

٧ ـ عجيل السمرمد من لواء الكوت .

٨ ـ أحمد الصائغ من لواء البصرة .

٩ ـ سالم الخيون من لواء المنتفك .

١٠ـ ضاري السعدون من لواء المنتفك .

---

(١) فيليب ويلاند آيرلاند . العراق دراسة في تطوره السياسى . ترجمه الاستاذ جعفر خياط بيروت ١٩٤٩ ص ٢٢٠ .

١١ - هادي القزويني من لواء الحلة •

١٢ - داود اليوسفاني من لواء الموصل[1] •

وعلى أثر تأليف الوزارة العراقية الاولى وضع المندوب السامي تعليمات خاصة بسير أعمال الوزارة • ومن أهم أسس هذه التعليمات :-

أولا :- يرجح رأي المندوب السامي عند اختلافه مع الوزراء وذلك باعتباره المسؤول الاول عن ادارة البلاد لدى الحكومة البريطانية •

ثانيا :- يعين المندوب السامي مستشاراً لكل وزارة ، وعلى الوزراء الاستماع الى ارائهم •

ثالثا :- كل ما يعرض على الوزير أو ما يقوم بعمله ، يجب ان يخبر به المستشار أو يؤخذ رأيه فيه •

رابعا :- عند حدوث اختلاف بين الوزير ومستشاره يجوز لكل منهما عرض هذا الأمر أما على مجلس الوزراء أو على المندوب السامي •

خامسا :- قرارات مجلس الوزراء تصبح نافذة المفعول وقطعيه عند توقيع المندوب السامي عليها •

سادسا :- على سكرتير مجلس الوزراء اعداد جدول أعمال المجلس وعرضها قبل أربع وعشرين ساعة على الاقل على الوزراء والمندوب السامي •

سابعا :- لكل مستشار بريطاني حق حضور جلسات مجلس الوزراء عند بحث مسألة تخص وزارته وله ان يبدي رأيه دون ان يكون له حق التصويت[2] •

وقد قسم العراق من الناحية الادارية الى عشرة الوية وقسم كل لواء الى خمسة وثلاثين قضاء على ان يتكون كل قضاء من خمس وثمانين ناحية • وعين

---

(١) عبدالرزاق الحسني • تاريخ العراق السياسى الحديث • الجزء الاول الطبعة الثانية ص ١٦٠ •

(٢) أنظر نص هذا المنهاج في تاريخ الوزارات العراقية للاستاذ الحسني طبعه ١٩٣٣ الجزء الاول ص ١١ - ١٤ •

لكل لواء متصرف وجعل الى جانب كل متصرف مستشار بريطاني • ومما تقدم نستطيع القول ان بريطانية كانت من الناحية الفعلية تتمتع بحصة الاسد في ادارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية للدولة وان الحكومة العراقية لم تكن تمارس الا سلطات شكلية •

وبعد ان انتهي المندوب السامي من تشكيل الوزارة وتحديد سلطاتها وكيفية ممارسة هذه السلطات ، تفرغ لحل مشكلة شكل النظام السياسي التي كانت الشغل الشاغل بالنسبة للمعنين بالامور السياسية في العراق • وقد انقسم العراقيون الى فئتين ، احدهما تؤيد النظام الجمهوري والاخرى تؤيد النظام الملكي • وانصار النظام الملكي كانوا منقسمين على أنفسهم ، فمنهم من يفضل النظام الملكي المطلق ومنهم من يفضل النظام الملكي الدستوري ، وانهم اختلفوا حول شخص من يجب ان يتولى العرش ، فكان قسم منهم يرى ضرورة تولي العرش من قبل احد العراقيين ، بينما يرى القسم الآخر وجوب اعتلاء العرش العراقي من قبل احد افراد العائلة الهاشمية • أما بريطانية فقد كانت تؤيد الفريق القائل باحقية العائلة الهاشمية بعرش العراق ولا سيما بعد ان أبعدت السلطات الفرنسية الامير فيصل بن الحسن عن عرش سوريا • واخيراً بتوجيه من بريطانية قررت الحكومة العراقية في ١١ تموز عام ١٩٢١ المناداة بالامير فيصل ملكاً على العراق على شرط ان يكون نظام الحكم دستورياً نيابياً ديمقراطياً • وبعد الانتهاء من الاستفتاء العام الذى نال فيه الامير فيصل على أغلبية ساحقة بلغت ٩٧ بالمئة ، تم في يوم ٢٣ آب عام ١٩٢١ تتويج الامير فيصل ملكاً على العراق[١] •

ومما تجب الاشارة اليه بهذا الصدد بان تتويج الامير فيصل ملكاً على العراق لم يضع الحد الفاصل لانهاء الحكم العسكري البريطاني لهذه

---

(١) الدكتور عثمان خليل عثمان المرجع السابق • ص ٤٩ ــ ٥٠ وعبدالرزاق الحسني • تاريخ الوزارات العراقية الجزء الاول ص ١٩ •

البلاد • فعلى الرغم من اقراوات مجلس الوزراء لم تعد بحاجة الى تصديقها باعتبارها أصبحت تصدر على شكل ارادات ملكية موقع عليها من الملك ورئيس الوزراء والوزراء المختصين ، الا انها في الواقع كانت ترسل صورة منها الى المندوب السامي الذي كان يقدم ما يشاء من الاراء قبل تصديق الملك عليها كنصائح • بالاضافة الى ذلك كان المستشارون البريطانيون في مختلف دوائر الدولة يقومون تقريبا بمثل هذا الدور الخفي في ادارة مختلف شؤون البلاد[1] • ولهذا نستطيع القول بان الحكم في العراق بعد التتويج أصبح حكما مزدوجا عراقيا وبريطانيا • ولذلك بدأ العمل بين الحكومتين البريطانية والعراقية لوضع قواعد هذا الازدواج • وقد تم ذلك بعقد معاهدة ٩ حزيران عام ١٩٢٤ التي أصبح العراق بموجبها دولة مستقلة تحت الانتداب البريطاني •

وبما ان المناداة بالامير فيصل ملكا على العراق كانت مشروطة من قبل العراقيين بان يكون نظام الحكم دستوريا نيابيا ديمقراطيا ، فقد عملت الحكومة العراقية على وضع القانون الاساسي للدولة • والحق ان وضع هذا الدستور مر بمراحل عديدة واستغرق وقتا طويلا • وعلى كل حال فقد تم الانتهاء من وضعه وعرض على المجلس التأسيسي في ١٤ حزيران عام ١٩٢٤ • وبعد مناقشات حادة لم تؤد في الواقع الا الى احداث بعض التعديلات الثانوية ، أقر المجلس التأسيسي الدستور في جلسته المنعقدة في ١٠ تموز عام ١٩٢٤ ثم صادق عليه الملك في ٢١ آذار عام ١٩٢٥ •

المبحث الثاني

العهد الدستوري

لا نحاول في هذا المبحث دراسة النظام السياسي للعراق بموجب دستور عام ١٩٢٥ بالتفصيل وانما سنقتصر على شرح أهم الخصائص التي يتميز بها هذا

(١) الدكتور عثمان خليل عثمان المرجع السابق ص ٥٧ وما بعدها •

النظام ومدى الاخذ بهذا الدستور من الناحية العملية ، لان دراسة هذا النظام بصورة تفصيلية يتطلب مؤلفا خاصا • ولعل أهم الخصائص التي يتميز بها النظام السياسي العراقي خلال هذه الفترة من تاريخ العراق •

اولا ـ نظام ملكي وراثي :

أي ان رئيس الدولة يتولى سلطاته عن طريق الميراث دون ان يؤخذ رأي الشعب فيه • وهذا ما قررته صراحة المادتان الثانية والتاسعة عشرة من الدستور• فبعد ان نصت المادة الثانية على ان « العراق دولة ذات سيادة • • • وحكومته ملكية وراثية ••• » ذهبت المادة التاسعة عشرة الى القول « سيادة المملكة العراقية الدستورية للامة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعده » • هذا وقد بينت المادة «٢٠» كيفية انتقال العرش فقررت بان ينتقل العرش لاكبر ابناء الملك سنا على خط عمودي وفقاً لاحكام قانون الوراثة • ومن الملاحظ بان المادة «٢٠» جاءت مقتضبة فاغفلت تحديد من يتولى العرش في حالة وفاة الملك وعدم وجود احد من ذرية الملك فيصل ، ولهذا اضيفت لها الفقرة الثانية بموجب تعديل عام ١٩٤٣ التي قضت « اذا شغرت ولاية العهد نظراً لقانون الوراثة فانها تنتقل الى ارشد رجل عراقي من ابناء اكبر ابناء الملك حسين بن علي مدة شغورها • والواقع ان سبب اجراء هذا التعديل هو رغبة الامير عبدالاله باعتباره أكبر ابناء ابناء الملك حسين بن علي الذين يحملون الجنسية العراقية في تولي العرش بعد الملك فيصل الثاني باعتباره أكبر ابناء ابناء الملك فيصل الاول •

ونستخلص مما تقدم بان عرش العراق ينحصر في اسرة الملك فيصل الاول ، وان ولاية العهد تنتقل الى بن الملك ومن بعده لابنه ثم لابن الابن وان نزل • أما اذا لم يكن للملك وريث من سلالة الملك فيصل الاول تنتقل ولاية العهد الى ارشد رجل عراقي من ابناء اكبر ابناء الملك حسين بن علي أي الى الامير عبدالاله وذريته من بعده • ومما يلاحظ بهذا الصدد بانه لا يجوز ان

يتولى عرش العراق امرأة • وهذا ما دلت عليه مناقشات المجلس التأسيسي عند وضع الدستور • وما يمكن استنتاجه من نصوص المواد المذكورة اعلاه باعتبارها جاءت بصيغة المذكر[1] •

ثانيا ـ نظام نيابي برلماني :

فهو نظام نيابي لان الشعب بموجبه لا يمارس السلطات العامة بنفسه وانما يمارسها بواسطة نوابه الاعضاء في مجلس الامة • وكان مجلس الامة يتكون من مجلسين هما مجلس النواب المكون من عدد من الاعضاء المنتخبين لمدة أربع سنوات بالانتخاب غير المباشر على أساس نائب واحد لكل عشرين ألف ناخب ، ومجلس الاعيان المكون من عدد من الاعضاء لا يزيد على ربع مجموع اعضاء مجلس النواب وجميعهم معينون من قبل الملك لمدة ثماني سنوات •

وهو نظام برلماني لانه أخذ بجميع القواعد الاساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني • فأخذ من جهة بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية حيث تتكون هذه السلطة من الملك غير المسؤول والوزارة المسؤولة • واقر من جهة اخرى مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث اعطى لكل منهما الوسائل التي تستطيع بواسطتها مراقبة الاخرى ومحاسبتها عن اعمالها • ومن الوسائل التي اعطيت للسلطة التشريعية لمراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها ، حق النواب في توجيه الاسئلة والاستجوابات الى الوزراء[2] واجراء التحقيق البرلماني معهم[3] ، هذا بالاضافة الى الاخذ بمبدأ المسؤولية السياسية للوزارة الذي اقرته المادة «٦٦» من الدستور وقد بينت هذه المادة بان الوزراء مسؤولون مسؤولية تضامنية تشمل هيئة الوزارة بكاملها كما انهم مسؤولون مسؤولية فردية تتناول كل وزير على حدة.

---

(١) راجع مجموعة مذاكرات المجلس التأسيسي الجزء الاول ص ٤٢٢ وما بعدها •

(٢) راجع المادة «٥٤» من الدستور العراقي •

(٣) راجع المادة «٢٣» من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي •

فيما يتعلق باعمال وزارته • واذا سحب مجلس النواب ثقته من الوزارة أو من وزير معين على الوزارة أو الوزير بموجب هذه المادة الاستقالة •

أما بالنسبة للوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية لمراقبة ومحاسبة السلطة التشريعية ، بالاضافة الى حق الاعتراض على القوانين([1]) تتمتع السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي بحق تأجيل اجتماعات البرلمان وحله([2]) • والواقع ان حق حل البرلمان يعتبر في الدول البرلمانية الحق الموازن للمسؤولية السياسية للوزارة • وهـذا الحق وان كان من الناحية النظرية مطلقا تستطيع السلطة التنفيذية استعماله وقت ما تشاء ، الا انه من الناحية العملية مقيد حيث لا يمكن استعماله الا بعد التأكد من عدم تمتع اغلبية اعضاء البرلمان بثقة الشعب كما شاهدنا سابقا([3]) •

ثالثا ـ النفوذ البريطاني :

على الرغم من ان العراق بموجب المادة الثانية من الدستور ، دولة مستقلة ذات سيادة ، الا انه في الواقع كان لا يتمتع بهذا الاستقلال من الناحية الفعلية ولا سيما خلال السنوات الاولى التي تلت اعلان هـذا الدستور ودخوله حيز التنفيذ • لان الانتداب البريطاني الذي فرض على العراق في ٢٥ نيسان عام ١٩٢٠ وان كان قد انتهي بصياغة بنوده في المعاهدة العراقية البريطانية المعقودة في ١٣ تشرين الاول عام ١٩٢٢ والمعدلة بالمعاهدة العراقية البريطانية المعقودة في ١٠ حزيران عام ١٩٢٤ ، الا انه في الواقع ظل نافذاً حتى عقد المعاهدة العراقية البريطانية الثالثة في ٣ تشرين الاول عام ١٩٣٢ والتي بموجبها اعترفت بريطانية من الناحية الشكلية باستقلال العراق • وخلال هـذه الفترة كانت الحكومة البريطانية تظهر أمام عصبة الامم والدول كافة بمظهر المنتدب ، وأمام العراقين

---

(١) راجع الفقرة الثالثة من المادة «٦٢» من الدستور العراقي •

(٢) راجع الفقرة الثانية من المادة «٢٦» من الدستور العراقي •

(٣) أنظر ما تقدم المبحث الثاني من الفصل الرابع من القسم الاول من هذا المؤلف •

بمظهر الحليفة بموجب المعاهدات التي عقدتها مع العراق والتي تضمنت كافة بنود الانتداب ما عدا اسم الانتداب .

ولعل خير ما يمكن ان يوصف به النظام السياسي في العراق خلال تلك الفترة ما قاله الرصافي :

علم ودستور ومجلس أمة   كل عن المعنى الصحيح محرف

والواقع ان مجلس الامة الذي يعتبر المعبر عن ارادة الشعب لم يكن يتكون من ممثلي الشعب الحقيقيين لان الانتخابات العامة كانت تجرى في جو مملوء الارهاب والتعسف المتمثل بالجهاز الاداري المنفذ للسياسة البريطانية في العراق. هذا بالاضافة الى أنواع طرق التزوير التي كانت تلجأ الى استعمالها السلطات المحلية عندما لا تجدي وسائل الضغط والارهاب البريطانية . ولذلك نستطيع القول بان مجلس الامة لا يمكن ان يعتبر باي حال ممثل الشعب العراقي والمعبر عن ارادته ، وما كان في الواقع الا الوسيلة الدستورية التي يستطيع بواسطتها المندوب السامي البريطاني اصدار القوانين التي يستلزمها استمرار النفوذ البريطاني في العراق .

هذا ومن جهة اخرى ، فعلى الرغم من ان الوزراء العراقيين بموجب الدستور مسؤولون أمام البرلمان ، الا انهم في الحقيقة كانوا مجردين من كل صلاحية تمكنهم من تصريف أمور الدولة على النحو الذي يستصوبونه . لان السلطة الفعلية كانت بيد المندوب السامي وكان نوابه المستشارون البريطانيون في الوزارات وفي الدوائر الرئيسية يهيمنون على القضايا الهامة هيمنة تامة . فلا تحل قضية هامة الا حسب رأيهم كما لا يعين موظف كبير أو يعزل الا بموافقتهم. والسبب في ذلك هو ان المندوب السامي كان على جانب من القوة باعتباره يستمد تعليماته واوامره من قبل الحكومة البريطانية ، على حين ان الوزارات العراقية ما كانت تمثل الا نفسها . فليس في البلاد مجلس نيابي حقيقي يحاسبها ويسندها ، ولا صحف حرة تنطق بلسانها ولا قوة مادية تلوح بها وتستند عليها.

وأمام المطالبة الملحة بوضع حد للتدخل الانكليزي في شؤون العراق ،

وتحقيق الاستقلال ، التي كانت موجهة من قبل السياسين المخلصين والهيئات الشعبية الوطنية وجد الانكليز مصالحهم الاستعمارية في العراق مهددة وتتطلب الحد من تدخلهم في الشؤون الداخلية للبلاد ، فقرروا ستر هـذا التدخل والاكتفاء ببعض المستشارين والموظفين الفنيين في الوزارات والمؤسسات التي لها صلة بالمصالح الامبراطورية • وكان تحقيق ذلك يتطلب اجابة مطلب من مطالب العراقيين وهو انهاء الانتداب وشكله المقنع في معاهدتي عام ١٩٢٢ و١٩٢٤ بادخال العراق عضواً في عصبة الامم وربطه من جهـة اخرى كدولة مستقلة بمعاهدة جديدة تضمن حماية المصالح البريطانية • وعلى هذا الاساس تم عقد هذه المعاهدة في ٣٠ حزيران عام ١٩٣٠ ، تلك المعاهدة التي لم تدخل حيز التنفيذ الا بعد دخول العراق عضواً في عصبة الامم في الثالث من تشرين الاول عام ١٩٣٢ •

والملاحظ بان انتهاء الانتـداب الا يعني انتهـاء التـدخل الانكليزي في شؤون العراق الداخلية والخارجية • ولهذا كانت لهم اليد الطولى في توجيـه سياسة العراق بالشكل الذي يتفق مع تحقيق مصالح بريطانيـا وحمايتها سواء كانت تلك المصالح داخل العراق أم خارجه • وبما ان التدخل الانكليزي في شؤون العراق لم يكن يرتضيه الشعب العراقي التواق للاستقلال والحرية ، فان هذه الفترة من تاريخ العراق كانت تتسم أولا بغمط الحريات السياسية لكي لا يستطيع الشعب التعبير عن رأيه الحقيقي في حكوماته التي ما كانت في الواقع الا الاعيب بيد الحكومة البريطانية تنفذ ما يملى عليها ، ثانية بالانتفاضات الشعبية ضد الحكم القائم ، التي ما كانت تهدأ واحدة الا وتقوم اخرى •

ولهذا فان الدستور وان كان ينص على أن النظام السياسي الذي أقره هو نظام نيابي برلماني ديمقراطي الا ان هـذا النظام لم يكن من الناحيـة الفعلية والتطبيقية الا نظاما استبدادياً بعيدا كل البعد عن الديمقراطية • لان البرلمان لم يكن يعبر عن ارادة الشعب تعبير صحيحا وان الوزارة لم تكن منبثقة عن البرلمان ومسـؤولة امامه • لان الحـكومة تزور الانتخابات وتستعمل مختلف وسائل

الضغط من أجل ابعاد الناخبين عن صناديق الانتخاب أو اجبارهم على التصويت بشكل يختلف كل الاختلاف عن رأيهم الحقيقي وذلك بقصد المجيء بنواب يسبحون بحمدها احسنت أم اساءت • وقد بقي هذا النظام مطبقا بهذا الشكل حتى انبثاق ثورة الرابع عشر من تموز عام ١٩٥٨ التي قوضته من أساسه وحققت مكسباً طالما كان الشعب يتوق الى تحقيقه منذ انهيار الدولة العثمانية في الحرب العالمية الاولى •

المبحث الثالث

العهـــد الجمهوري

بدأ هذا العهد بقيام ثورة الرابع عشر من تموز عام ١٩٥٨ التي قضت على النظام الملكي الذي دام أكثر من ربع قرن • وقد مر النظام السياسي للعراق منذ اندلاع ثورة الرابع عشر من تموز لحد الآن بثلاث مراحل وخلال المرحلة الاولى من مراحل تطور النظام السياسي في هذا العهد كانت السلطات العامة تمارس بموجب دستور مؤقت صدر في ٢٧ تموز عام ١٩٥٨[1] • وفي ديباجة هذا الدستور أعلن سقوط دستور ٢١ آذار لعام ١٩٢٥ والغاء النظام الملكي وقيام النظام الجمهوري • وهذا ما أكدته المادة الاولى منه التي نصت « الدولة العراقية جمهورية مستقلة ذات سيادة كاملة » • وبما ان هذا الدستور هو دستور مؤقت وضع لتثبيت شكل نظام الحكم وكيفية ممارسة السلطات العامة اثناء فترة الانتقال وحتى الانتهاء من اعداد الدستور الدائم قرر في المادة «٢٠»

---

(١) راجع النص الكامل لدستور ٢٧ تموز عام ١٩٥٨ في الوقائع العراقية • العدد الثاني للسنة الاولى الصادر في ٢٨ تموز عام ١٩٥٨ •

منه بان يتولى رياسة الجمهورية مجلس يطلق عليه مجلس السيادة • وكان يتألف هذا المجلس من رئيس وعضوين •

وعلى الرغم من ان المادة السابعة من الدستور نصت على ان الشعب مصدر السلطات في الدولة الا ان هذا الدستور لم يأخذ بمبدأ الانتخاب كوسيلة لاختيار رئيس وأعضاء مجلس السيادة كما وانه لم يعط ممارسة السلطة التشريعية الى مجلس نيابي منتخب من قبل الشعب • والواقع ان السبب في عدم أخذ دستور عام ١٩٥٨ بنظام الانتخاب هو ان ظروف البلاد والمرحلة التي كان يجتازها في تلك الفترة لم تكن تسمح باجراء الانتخابات العامة لا لانتخاب رئيس وأعضاء مجلس السيادة ولا لانتخاب مجلس نيابي • ولهذا فقد تم اختيار رئيس واعضاء مجلس السيادة من قبل مجلس قيادة الثورة واعطيت ممارسة السلطة التشريعية بموجب المادة «٢١» من الدستور الى مجلس الوزراء باعتباره يتكون من أعضاء يمثلون مختلف الاتجاهات السياسية المعادية للعهد المباد • وبما ان مجلس الوزراء هو الجزء الفعال من السلطة التنفيذية أصبحت السلطتين التشريعية والتنفيذية تتركز من الناحية الفعلية بيد هذا المجلس • ومع ذلك ، وفقا للمادة «٢١» المشار اليها أعلاه وان كانت السلطة التشريعية متركزة بيد مجلس الوزراء الا ان القوانين التي يشرعها هذا المجلس لا تصبح نافذة المفعول الا بعد تصديقها من مجلس السيادة • وازاء صمت الدستور يبدو بان القرارات تتخذ في مجلس السيادة بموافقة أغلبية الاعضاء •

ومما تجب ملاحظته بهذا الصدد بان السلطات العامة في الدولة وان كانت تمارس على الشكل المبين أعلاه خلال الفترة الاولى من مدة نفاذ هذا الدستور الا انها أصبحت من الناحية الفعلية فيما بعد تمارس من قبل رئيس الوزراء وحده الذي كان يشغل بالاضافة الى ذلك منصبي وزير الدفاع والقائد العام للقوات المسلحة • وعلى هذا فقد انقلب النظام الى نظام فردي تتركز فيه جميع السلطات بيد شخص واحد الذي أصبح المرجع الاعلى بالنسبة لجميع شؤون الدولة

وأصبحت ارادته هي القانون ، الامر الذي ادى الى خروجه عن مبادىء الثورة وانتهاك الحقوق والحريات الفردية التي ضمنها الدستور للافراد ونص على ضرورة حمايتها والدفاع عنها • هذا مما جعل ان تتسم هذه المرحلة بعدم الاستقرار السياسي والاستياء العام الذي انتهى بقيام ثورة الرابع عشر من رمضان عام ١٣٨٢ والمصادف في ٨ شباط عام ١٩٦٣ • وبذلك انتهت المرحلة الاولى من مراحل تطور النظام السياسي وابتدأت المرحلة الثانية •

وفي صبيحة يوم ثورة الرابع عشر من رمضان تشكل بموجب البيان رقم ١٥ مجلس قيادة الثورة • وقد خول مجلس قيادة الثورة بموجب البيان المذكور ممارسة جميع السلطات العليا في الدولة بما فيها انتخاب رئيس الجمهورية وممارسة السلطة التشريعية وتشكيل الوزارة • واستناداً لهذا البيان الغي مجلس السيادة(١) وتم انتخاب المشير الركن عبدالسلام محمد عارف رئيسا للجمهورية(٢) كما تم تشكيل الوزارة برياسة الزعيم أحمد حسن البكر(٣) • وبذلك اصبحت السلطة التشريعية تمارس من قبل مجلس قيادة الثورة بينما اعطيت ممارسة السلطة التنفيذية الى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء •

وبما ان البيانات الصادرة في صبيحة يوم الثورة جاءت مقتضبة بالنسبة للمجلس الوطني لقيادة الثورة فقد وضع القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ لتنظيم الاحكام الخاصة بتكوينه واختصاصاته ، وبموجب المادة الاولى من هذا القانون يتكون مجلس قيادة الثورة من عشرين عضواً ، ويحق للمجلس اقالة عضو أو أكثر من أعضائه واختيار من يحل محلهم بموافقة ثلثي أعضائه • وللمجلس رئيس دوري ينتخب من بين اعضائه لمدة شهرين • ويقتصر صلاحيات رئيس المجلس على ادارة جلساته ودعوته للاجتماع • وعلى المجلس الاجتماع دورياً مرة واحدة في الاسبوع • كما له ان يجتمع بناء على طلب من رئيس

---

(١) البيان رقم ١٦ •
(٢) البيان رقم ١٧ •
(٣) البيان رقم ١٨ •

الدورة أو من أربعة من اعضائه • واجتماعات المجلس تكون قانونية بحضور أغلبية اعضائه وتتخذ القرارات في غير الاحوال الاستثنائية بالاغلبية المطلقة لمجموع الاعضاء • وعند تساوي الآراء ترجح الكفة التي معها رئيس الدورة • والقوانين تصدر من المجلس باغلبية ثلثي اعضائه • ومن أهم اختصاصات المجلس الوطني لقيادة الثورة التي نص عليها هذا القانون :

١ ـ ممارسة السلطة التشريعية •

٢ ـ اقرار المعاهدات والاتفاقيات والمصادقة عليها •

٣ ـ اعلان الحرب وابرام الصلح •

٤ ـ القيادة العامة للقوات المسلحة والشرطة والحرس القومي وممارسة صلاحيات القائد العام للقوات المسلحة والاشراف على رئاسة أركان الجيش وشؤون الدفاع الوطني •

٥ ـ تأليف الوزارة وقبول استقالتها واقالتها أو استقالة أو اقالة عضو أو أكثر من أعضائها والمصادقة على قراراتها •

ومن أهم اختصاصات رئيس الجمهورية التي نص عليها هذا القانون :

١ ـ ابرام المعاهدات والاتفاقيات •

٢ ـ التصديق على القوانين والامر بتنفيذها •

٣ ـ اصدار المراسيم الجمهورية والمراسيم الخاصة بتأليف الوزارة وقبول استقالتها واقالتها •

٤ ـ الاعتراض على القوانين والانظمة والمراسيم والقرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة خلال أسبوع من صدورها • وعند اصرار مجلس قيادة الثورة على رأيه باغلبية ثلثي أعضائه يصبح قراره نافذاً •

ومما يلاحظ على هذا القانون بانه اعتبر بموجب المادتين الثامنة عشرة

والتاسعة عشرة منه قانوناً دستورياً نافذاً منذ الرابع عشر من رمضان عام ١٣٨٢ الموافق ٨ شباط عام ١٩٦٣[١] .

ومن المشاهد بان هذه المرحلة كانت اقصر المراحل التي مر بها تطور النظام السياسي في العهد الجمهوري حيث لم تدم اكثر من تسعة أشهر . ولعل من أهم الاسباب التي أدت الى انتهاء هذه المرحلة هو استئثار حزب البعث العربي الاشتراكي بالسلطة على حساب القوى القومية الاخرى التي شاركت في الثورة هذا بالاضافة الى انقسام قادة هذا الحزب بسبب هذا الاتجاه حيث كان قسم منهم يرى امكانيه التعاون مع القوى القومية في ادارة شؤون الدولة . هذا مما مهد الى انتفاضة الثامن عشر من تشرين الثاني عام ١٩٦٣ التي قامت من أجل الحد من سيطرة حزب البعث الاشتراكي واستئثاره بالسلطة والتي ادت فيما بعد الى ابعاده نهائيا عن الحكم ومحاربته باعتباره حزب متسلط على الثورة وخارج على اهدافها ومبادئها . وبموجب البيان الاول الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة الغي الحرس القومي وحل المجلس الوطني لقيادة الثورة المتشكل في ٨ شباط ١٩٦٣ « ١٤ رمضان ١٣٨٢ » واعيد تكوينه على الوجه الآتي :

أ ـ رئيس الجمهورية ـ رئيساً .

ب ـ الاعضـــاء .

١ ـ القائد العام للقوات المسلحة الوطنية .

٢ ـ نائب رئيس الجمهورية .

٣ ـ رئيس الوزراء .

٤ ـ نائب القائد العام للقوات المسلحة .

٥ ـ رئيس أركان الجيش .

٦ ـ معاونو رئيس أركان الجيش .

٧ ـ قادة الفرق .

---

(١) راجع النص الكامل لهذا القانون في الوقائع العراقية العدد ٧٩٧ الصادر في ٢٥ نيسان سنة ١٩٦٣ .

٨ ـ قائد القوة الجوية •
٩ ـ الحاكم العسكري العام •
١٠ـ الضباط الذين يقرر المجلس انتخابهم(١) •

هذا وبموجب هذا البيان على المجلس الوطني لقيادة الثورة تشكيل مجلس استشاري مكون من الوطنين ذوي الخبرة والكفاءة والاختصاص • وبهذا بدأت نهاية المرحلة الثانية من مراحل تطور النظام السياسي في العهد الجمهوري التي اكتملت بصدور قانون رقم ٦١ الصادر في ٢٢ نيسان ١٩٦٤ الذي بموجبه اعيد تشكيل المجلس الوطني لقيادة الثورة بعد ابعاد اعضاء حزب البعث الاشتراكي والموالين لهم منه • ويتكون مجلس قيادة الثورة بموجب المادة الاولى من هذا القانون من عدد لا يزيد على عشرين عضواً وهم :

أ ـ رئيس الجمهورية رئيساً للمجلس •

ب ـ الاعضاء بحكم مناصبهم وهم •

١ ـ رئيس الوزراء •
٢ ـ رئيس أركان الجيش •
٣ ـ معاونو رئيس أركان الجيش •
٤ ـ قادة الفرق •
٥ ـ قائد القوة الجوية •
٦ ـ الحاكم العسكري العام •
٧ ـ ضباط الجيش الذين يشغلون مناصب وزارية وساهموا مساهمة فعلية في ثورة ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ •

ج ـ الضباط الذين ينتخبهم المجلس الوطني لقيادة الثورة باغلبية ثلثي أعضائه • ويشترط في هؤلاء ان يكونوا برتبة مقدم على الاقل ومن غير المنتمين الى الاحزاب أو الفئات السياسية •

---

(١) راجع النص الكامل لهذا البيان في الوقائع العراقية عدد ٨٩٢ الصادر في ١٥ كانون الاول عام ١٩٦٣ •

ومما يلاحظ بان هذا القانون جاء بنفس الاحكام التي جاء بها قانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ المشار اليها أعلاه فيما يخص اختصاصات مجلس قيادة الثورة واجتماعاته والاغلبية الواجبة لاتخاذ قراراته[١] •

وعلى الرغم من اعلان الدستور المؤقت الصادر في ٤ أيار عام ١٩٦٤ الذي انغى دستور عام ١٩٥٨ بقي القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ نافذاً لحين انتهاء فترة الانتقال • ومع ذلك فقد نص هذا الدستور بان يمارس مجلس الوزراء أثناء فترة الانتقال السلطة التشريعية مع مراعات أحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ وبموجب المادة «١٠١» بان مدة فترة الانتقال يجب الا تتجاوز الثلاث سنوات اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا الدستور • كما ونص في المادة «٦٢» منه بان يتألف مجلس الامة من اعضاء يختارون بطريق الانتخاب العام على ان يحدد عددهم وطريقة انتخابهم وموعدها بقانون يجب اصداره بما لا يقل عن ستة اشهر قبل انتهاء فترة الانتقال •

ومما يلاحظ على هذا الدستور بانه أكثر تفصيلا من دستور عام ١٩٥٨ حيث اشتمل على مئة وخمس مواد مقسمة الى ستة أبواب • وخصص الباب الاول منه لتحديد شكل الدولة والثاني للمقومات الاساسية والثالث الى الحقوق والواجبات العامة والرابع الى نظام الحكم والخامس الى أحكام عامة والسادس الى الاحكام الانتقالية • وقد قسم الباب الرابع الخاص بنظام الحكم الى ثلاثة فصول خصص الاول منها للاحكام الخاصة برئيس الدولة والثاني للسلطة التشريعية والثالث لمجلس الوزراء • وبهذا نستطيع القول بان هذا الدستور ضمن الحريات العامة وحدد الاحكام الخاصة بالسلطات العامة في الدولة أكثر من دستور عام ١٩٥٨ • حيث أخذ بنظام اشبه ما يكون بالنظام البرلماني على اعتبار ان السلطة التنفيذية مكونة من رئيس الدولة غير المسؤول والوزارة المسؤولة سياسياً أمام البرلمان •

---

(١) راجع النص الكامل لهذا القانون في الوقائع العراقية عدد ٩٤٨ الصادر ٩ أيار عام ١٩٦٤ •

المراجع العربية :

حسن الحسن — القانون الدستوري والدستور في لبنان طبعه ١٩٥٩ •

الدكتور ثروت بدوي — النظم السياسية الطبعة الاولى ١٩٦١ •

الدكتور مصطفى كامل — شرح القانون الدستوري والقانون الاساسي العراقي طبعه ١٩٤٨ •

الدكتور رياض شمس — حرية الرأي العام وجرائم الصحافة والنشر الجزء الاول •

وحيد رأفت ووايت ابراهيم — القانون الدستوري طبعه ١٩٣٧ •

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي — الدستور المصري الطبعة الثانية ١٩٥٨ •

عبدالرزاق الحسني — تاريخ الوزارات العراقية طبعه ١٩٣٣ •

عبدالرزاق الحسني — تاريخ العراق السياسي الحديث ثلاث اجزاء طبعه ١٩٥٨ •

عبدالرزاق الحسني — العراق في دوري الاحتلال والانتداب طبعه ١٩٣٥ •

الدكتور عثمان خليل عثمان — القانون الدستوري طبعه ١٩٥٦ •

فيليب ويلاند ايلاند — العراق دراسة في تطوره السياسي ترجمه الاستاذ جعفر الخياط طبعه ١٩٤٩ •

الدكتور زهير جرانه — مذكرات في القانون الدستوري طبعه عام ١٩٣٦ •

جامعة الدول العربية ، — معهد الدراسات العربية العالية وثائق ونصوص الجزء الاول دساتير البلاد العربية طبعه ١٩٥٥ •

المراجع الفرنسية :

Mauric Duverge Droit Constitutionnel et Institutions Politiques Paris 1955

Georges Burdeau Traité de Science Politique Paris 1957

M. Godchot Les Constifutions du Proche et du Moyen-Orient Paris 1957

الفهرس

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

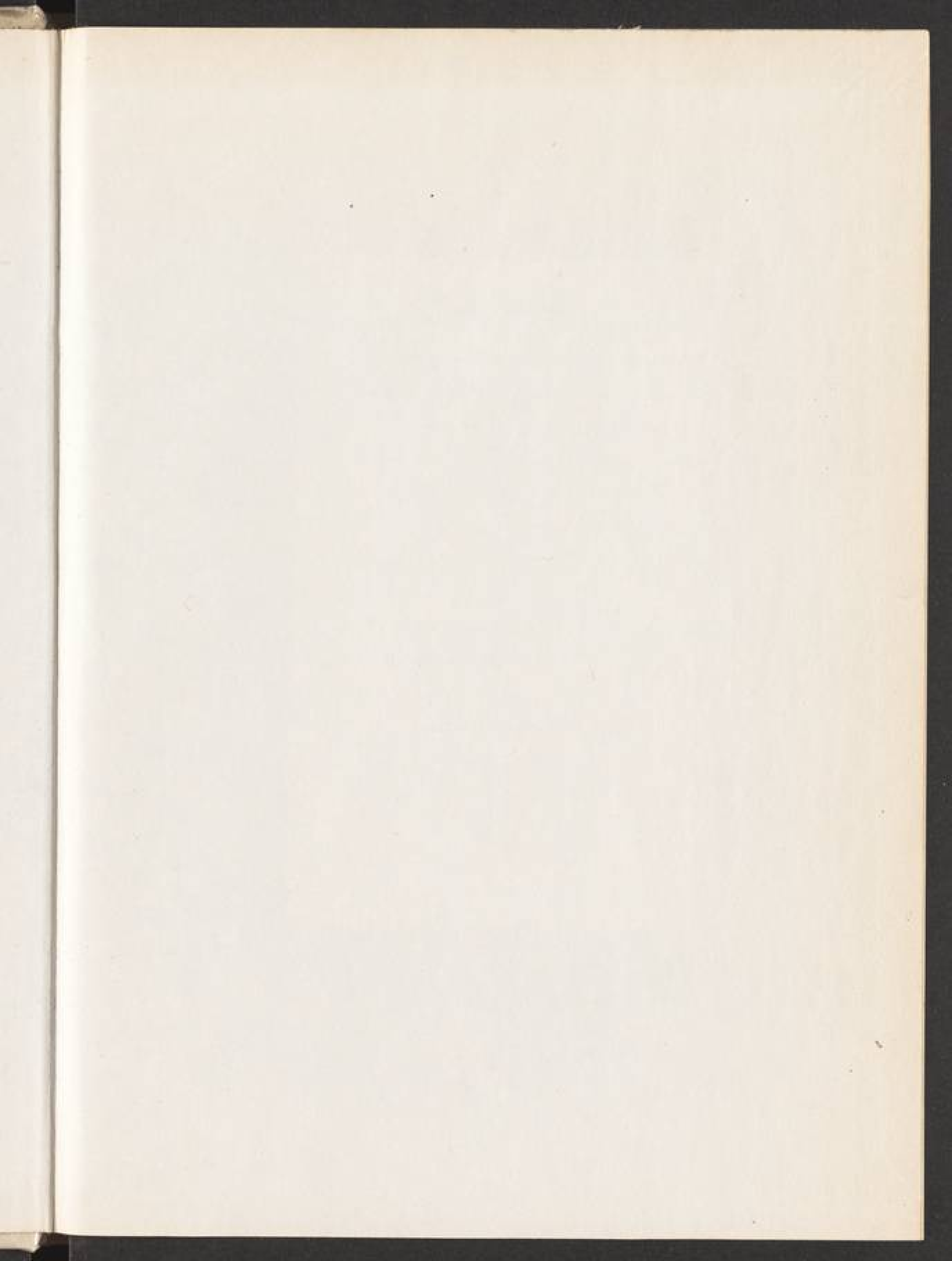
الفصل الثالث

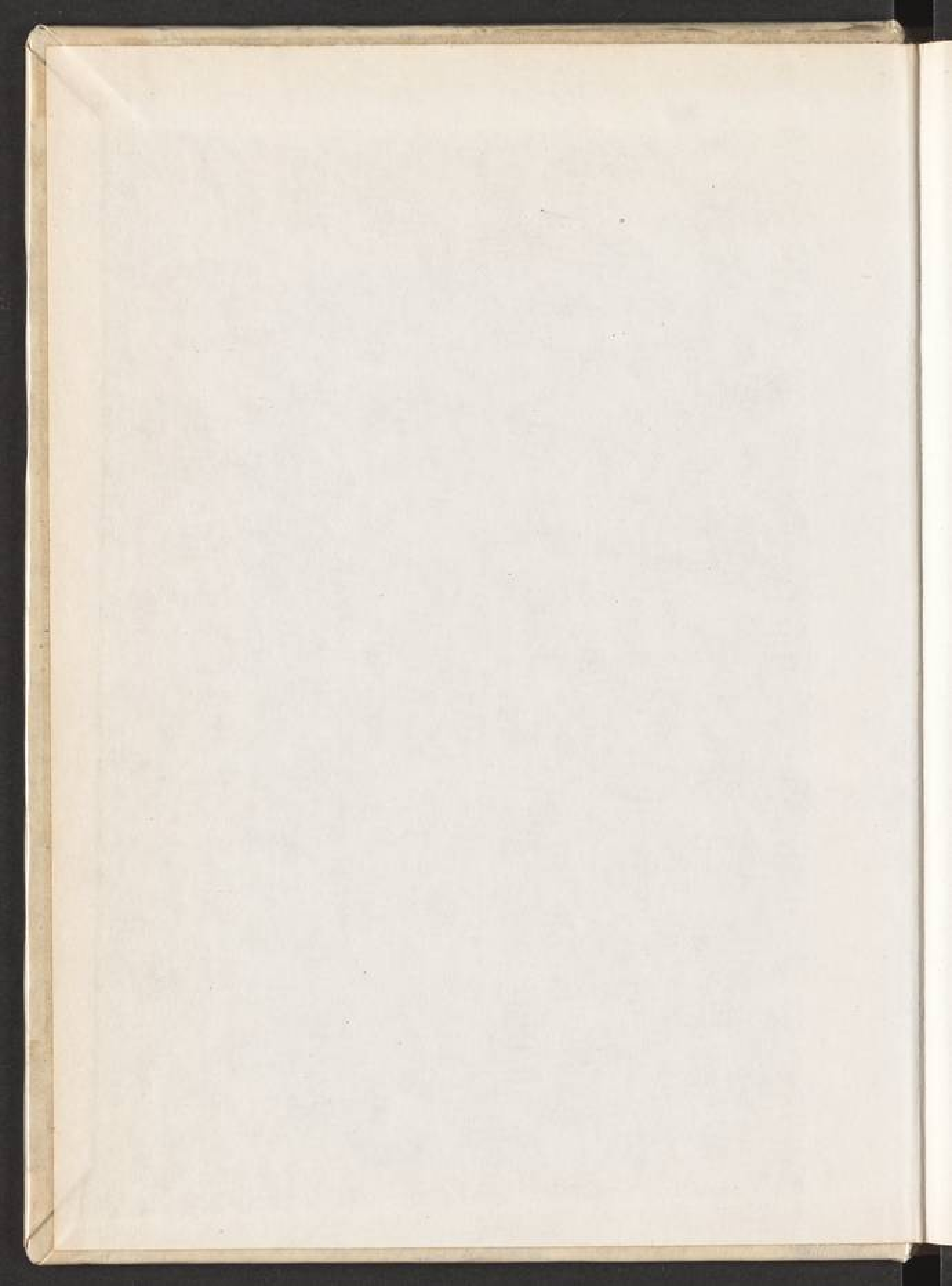
الموضوع	الصفحة

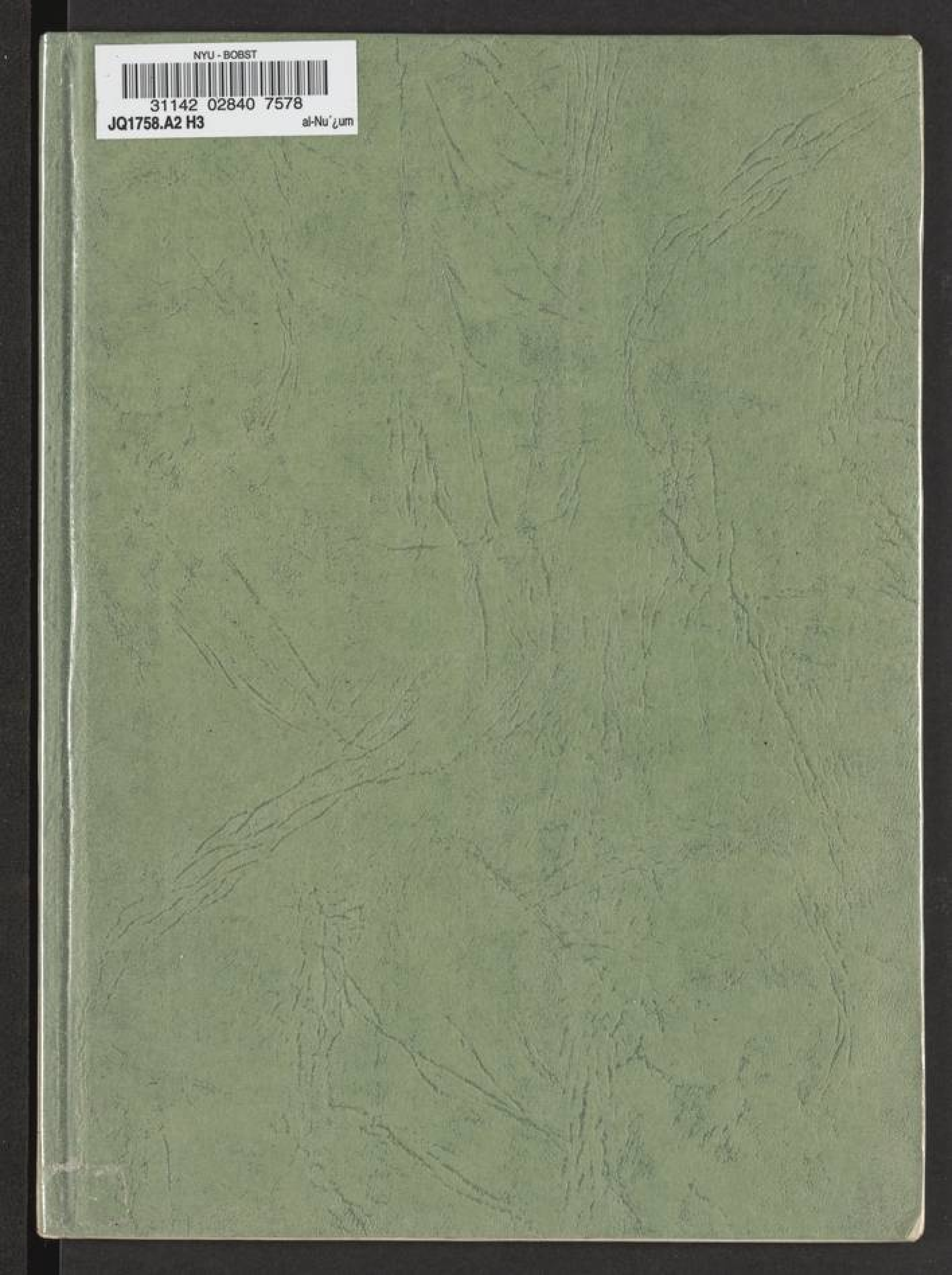
الفصل الرابع

النظام السياسي للجمهورية العراقية

انتهى طبع هذا المؤلف
بتاريخ ٣٠-١١-١٩٦٤






NYU - BOBST
31142 02840 7578
JQ1758.A2 H3
al-Nu`¿um